

LA RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL EN ALEMANIA^(*)

JOSÉ MIGUEL BELTRÁN CASTELLANOS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA LEY DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AMBIENTALES DE ALEMANIA: 1. Antecedentes. 2. Estructura y caracteres. 3. El principio de supletoriedad. 4. El concepto de daño al medio ambiente. 5. El ámbito de aplicación: A) La responsabilidad objetiva y subjetiva. B) Supuestos excluidos. 6. La responsabilidad: A) El concepto de responsable. B) Las obligaciones del responsable: a) La obligación de información. b) La obligación de prevención de daños. c) La obligación de reparar los daños. d) La obligación de sufragar los costes. e) Las obligaciones en el caso de varios responsables. 7. La autoridad competente. 8. El procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental. 9. El ámbito de aplicación temporal.– III. LAS REGULACIONES ESPECÍFICAS: 1. Los daños a las especies y los hábitats. 2. Los daños a las aguas. 3. Los daños al suelo.– IV. EL SEGURO ALEMÁN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AMBIENTALES: 1. Prescindiendo de las garantías financieras obligatorias. 2. Los problemas relacionados con la asegurabilidad de los daños medioambientales. 3. El modelo de seguro *Umweltschadensversicherung*. 4. Comparativa entre el *Umweltschadensversicherung* y los seguros que oferta el PERM. 5. El futuro de los seguros de responsabilidad por daños ambientales en Alemania.– V. LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA LEY ALEMANA Y LA LEY ESPAÑOLA DE RESPONSABILIDAD.– VI. CONCLUSIONES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En el artículo se realiza un estudio de derecho comparado con el régimen de la responsabilidad medioambiental en Alemania, partiendo de la *Umweltschadensgesetz*, como ley encargada de la transposición al ordenamiento jurídico alemán de la Directiva 35/2004/CE, así como de las regulaciones sectoriales que protegen los recursos naturales (*BNatSchG*, *WHG* y *BBodSchG*), conformando un régimen de responsabilidad por daños muy interrelacionado normativamente. Asimismo, a pesar de que el legislador alemán no ha establecido la obligación de constituir garantías financieras, el seguro por daños ambientales se ha implantado de forma satisfactoria en Alemania por la Asociación General Alemana de la Industria de los Seguros, el cual comparamos con «nuestro» modelo de seguro de responsabilidad medioambiental.

Palabras clave: responsabilidad medioambiental; legitimación; garantías financieras; Derecho comparado.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 27 febrero 2018 y evaluado favorablemente para su publicación el 6 marzo 2018.

ABSTRACT: *This article carries out a legal comparative study in regard of the environmental responsibility regime in Germany, starting from the Umweltschadensgesetz, as the law in charge of implementing the Directive 35/2004/CE to the German legal system, as well as sectoral regulations that protect natural resources (BNatSchG, WHG and BBodSchG). As a result, the liability regime for damages is very normatively interrelated. Also, despite the fact that the German legislator has not established the obligation to set up financial guarantees, the insurance for environmental damages has been satisfactorily implemented in Germany by the German General Association of the Insurance Industry, which it is compared with «our» environmental responsibility insurance model.*

Key words: *environmental liability; request for action; financial guarantees; comparative law.*

I. INTRODUCCIÓN

Los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (1), y quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan. Así lo dispone nuestra Constitución (CE) (2) en su artículo 45, Capítulo III, «De los principios Rectores de la Política Social y Económica», donde establece un mandato de defender y restaurar el medio ambiente dirigido a los poderes públicos y la obligación de implantar un sistema que permita hacer efectiva la reparación del daño causado (3).

Sin embargo, las diferentes normas jurídicas desarrolladas en España a través de los años no han sido capaces de prevenir la producción reiterada de accidentes con graves consecuencias para el entorno natural. Normalmente, este tipo de daño consiste en un deterioro en el medio ambiente (4) por la emisión de contaminantes. Los daños pueden ser personales (patrimoniales) u

(1) La STS de 18 de julio de 1994, en su Fundamento de Derecho 4º, manifiesta: (...) «El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas tiene un contenido protegible y por eso los poderes públicos tienen el deber de velar por su efectivo ejercicio, a cuyo efecto deben proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente». La jurisprudencia más relevante relacionada con el artículo 45 CE puede consultarse en PALOMAR OLMEDA, TEROL GÓMEZ, y VÁZQUEZ GARRANZO (2015: pp. 291-298).

(2) «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

(3) Vid. TEJEDOR MUÑOZ (2004: p. 1826).

(4) Por ambiente, entorno o medio, se entiende la sistematización de diferentes valores, fenómenos y procesos naturales, sociales y culturales, que condicionan en un espacio y momentos determinados, la vida y el desarrollo de organismos y estado de los elementos inertes, en una conjugación integradora, sistemática y dialéctica de relaciones de intercambio con el hombre y entre los diferentes recursos, tal y como viene definido en la STS de 2 de febrero de 2001.

ocasionarse en el hábitat natural de una zona (agua, suelos, riberas del mar y de los ríos), incluyendo flora y fauna. Se puede producir de forma directa o indirecta, y su origen puede ser muy variado, causado, entre otros, por agentes, químicos, físicos, biológicos o incendios.

Teniendo en cuenta la importancia de la protección del ambiente, se puso de manifiesto la necesidad de contar con una legislación ambiental que instrumentase nuevos sistemas de responsabilidad que previniesen eficazmente los daños medioambientales y asegurasen una rápida y adecuada reparación. En respuesta, la regulación del régimen de responsabilidad medioambiental dentro del ordenamiento jurídico español experimentó una evidente y positiva transformación como consecuencia de la normativa comunitaria europea (5), concretamente con la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DRM) (6). De la transposición de esta Directiva a nuestro ordenamiento jurídico se encargó la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM) (7), incorporando a nuestro ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que «quien contamina paga».

El presente artículo está dedicado al estudio del derecho comparado, pues no basta analizar y comprender el régimen de la responsabilidad ambiental en nuestro país (8), sino que resulta imprescindible también procurar su mejora y potenciarlo, siendo muy útil conocer el estado de la cuestión en otros países, al objeto de verificar si los criterios contenidos en la DRM cuentan o no con un grado de aplicación mayor en otros Estados y de qué manera se ha conseguido, en su caso, esa mayor efectividad. Dentro del ámbito europeo, Alemania destaca por su proximidad, por su admirable sistema jurídico y por su eficiencia en el ámbito del derecho ambiental. Por tanto, se procede estudiar la regulación

(5) Como señala JORDANO FRAGA (2001: p. 1) desde la entrada de España el 1 de Enero de 1986 como miembro de pleno Derecho de la Unión Europea hasta hoy, el conjunto de normas ambientales ha crecido exponencialmente, la cultura y política ambiental lo impregnan todo: existe una incipiente eficaz Administración ambiental, existen sujetos colectivos (asociaciones) cada vez más activos, tenemos un cuerpo jurisprudencial que muestra ya, a las claras, la realidad de este Derecho que ha dejado de ser meramente simbólico, existen publicaciones especializadas, el número de monografías existentes es apabullante. Es fácil percibir que estamos en el inicio del Estado ambiental (LETTERA) y que, sin duda, a ello ha contribuido de forma decisiva nuestra integración en la UE.

(6) DO L 143 de 30 de abril de 2004.

(7) «BOE» núm. 255, de 24 de octubre de 2007.

(8) *Vid.*, entre otros, los trabajos de ESTEVE PARDO (2008: 181 pp.); LOZANO CUTANDA (2008: 554 pp.); SORO MATEO (2009: pp. 185-224); VALENCIA MARTÍN (2010: 66 pp.); GUERRERO ZAPLANA (2010: 464 pp.), GARCÍA AMEZ (2015: 476 pp.) y GARCÍA ROCASAIVA (2018: 388 pp.).

general del régimen de la responsabilidad medioambiental en Alemania y si el sistema allí empleado puede contribuir a mejorar nuestra regulación actual y hacerla más eficaz. A estos efectos, la metodología utilizada ha consistido en un profundo análisis de la bibliografía más reciente y de referencia en Alemania sobre el tema en cuestión, así como la traducción y estudio de las principales resoluciones judiciales dictadas en aplicación del régimen.

La normativa encargada de la transposición al ordenamiento jurídico alemán de la DRM es la Ley de responsabilidad por daños ambientales *Umweltschadengesetz (USchadG)* (9) que entró en vigor el 14 de noviembre de 2007 (10). Como novedad, la *USchadG* introduce un régimen de derecho público de responsabilidad medioambiental, independiente del régimen privado de responsabilidad individual por daños ambientales que contemplan los artículos 823 y ss. del *Bürgerliches Gesetzbuch* o *BGB* (Código Civil) (11); 89 de la *Wasserhaushaltsgesetz* o *WHG* (Ley Federal de los Recursos Hídricos) (12); o la *Umwelthaftungsgesetz* o *UmweltHG* (Ley de Responsabilidad Ambiental) (13).

II. LA LEY DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AMBIENTALES DE ALEMANIA

1. Antecedentes

Previamente a la DRM, en Alemania ya contaban con una norma encargada de regular la responsabilidad civil por daños ambientales. En efecto, la *UmweltHG* o Ley de Responsabilidad Ambiental de 12 de octubre de 1990, se ocupa de las demandas civiles por los daños y perjuicios causados como consecuencia de un daño ambiental. Según su artículo 1, «el titular de una instalación especificada en el Anexo 1 tiene el deber de compensar los daños que cause a la vida, a la salud o a la propiedad por un impacto ambiental». Esta ley (que inspiró al legislador español, aunque sin éxito) (14) es considerada

(9) De 10 de mayo 2007 (*BGBI.* I S. 666).

(10) El 30 de abril de 2007 era la fecha límite para la trasposición de la DRM. A estos efectos, el Gobierno Federal Alemán publicó el 14 de mayo de 2007 en el Boletín Oficial Federal (*Bundesgesetzblatt* o *BGBI.*) la *USchadG*. La Ley entró en vigor 6 meses después de su publicación y, por tanto, con algo más de 6 meses de retraso respecto de lo dispuesto en la Directiva.

(11) De 18 de agosto de 1896 (*BGBI.* I S. 42, 2909).

(12) *Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts*, de 31 de julio de 2009 (*BGBI.* I S. 2585).

(13) De 10 de diciembre de 1990 (*BGBI.* I S. 2634).

(14) Se elaboró el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad civil, derivada de actividades con incidencia ambiental, presentado por el Ministerio de Medio Ambiente en el III Congreso Nacional de Derecho Ambiental, organizado por la Asociación de Derecho

la base o piedra inicial de un moderno sistema de responsabilidad medioambiental (15), como es el que instaura posteriormente la *USchadG*.

La *UmweltHG* no se aplica a los daños ambientales en sentido estricto, sino a los «daños tradicionales», es decir, a la vulneración de los intereses jurídicos individuales y privados (estos son la vida, la salud, el cuerpo y la propiedad) causada por los impactos ambientales que la ley recoge en el artículo 3.1: «sustancias, vibraciones, ruidos, presión, radiación, gases, vapores, calor u otros fenómenos que se propagan por el suelo, el aire o el agua»; excluidos los casos en que el daño haya sido causado por fuerza mayor (art. 4). En consecuencia, los daños que afecten a los recursos ambientales no están cubiertos por las disposiciones de la *UmweltHG* como tales, sino sólo en la medida en que supongan una violación de la propiedad privada, esto es, cuando el bien ambiental sea de propiedad privada (bosques, animales domésticos, aguas estancadas, ciertos tipos de suelos, etc.). A estos efectos, explica REHBINDER (16) que «como la protección de la propiedad del suelo se extiende a todas las cosas fijadas al terreno, los árboles y demás vegetación se incluyen en el ámbito de aplicación. Por el contrario, los recursos no susceptibles de propiedad (como el espacio aéreo, el mar, los animales salvajes, las aguas subterráneas y el clima) no están protegidos».

De este modo, si se produce un daño sobre los elementos protegidos, el artículo 16 de la *UmweltHG* refuerza las pretensiones de la víctima o propietario que sufre la lesión y le permite reclamar los gastos para el restablecimiento al estado anterior de sus bienes, es decir, a aquél que existiría si la inmisión no se hubiese producido, siempre que dichos gastos no sean desproporcionados, esto es, no superen el valor de la propiedad (17).

Por el contrario, la *USchadG*, siguiendo las directrices que marca la DRM, únicamente se aplica a los daños ambientales tal y como se definen en el artículo 2.2 y sólo respecto de ciertos recursos protegidos: el agua, los suelos y las especies y hábitats. En consecuencia, los responsables de los daños ambientales se ven afectados por un doble régimen, de Derecho privado y de

Ambiental Español (ADAME), celebrado en Barcelona del 24 al 26 de noviembre de 1999. La finalidad del Anteproyecto era hacer efectiva la reparación de los daños que se ocasionaran a las personas o a sus bienes y la restauración de las agresiones producidas como consecuencia del deterioro ambiental, con independencia de las responsabilidades penales o administrativas exigibles. Se configuraba, así, un régimen de responsabilidad civil objetivo y derivado del funcionamiento normal de las actividades correspondientes, sin que fuera precisa la concurrencia de culpa o negligencia. Sin embargo, el texto no fue bien acogido por el sector asegurador y no se llegó a tramitar. Vid. SORO MATEO (2009: p. 186)

(15) SCHMIDT y KAHL (2014: pp. 164-165).

(16) (2004: p.4)

(17) WAGNER (2008: p 565).

Derecho público (18). Sin embargo, como hemos advertido, algunos recursos naturales tales como bosques, suelos o aguas estancadas son o pueden ser de propiedad privada y, por ello, puede existir un cierto solapamiento entre la responsabilidad de derecho público establecida por la *USchadG* y la responsabilidad de derecho privado de la *UmweltHG*. En este sentido, la Directiva prevé que los Estados miembros puedan regular la relación entre la responsabilidad del Derecho público y privado por daños ambientales, especialmente con el fin de evitar una doble carga de costes para el operador (artículo 16 DRM). A pesar de ello, la *USchaG* no contiene ninguna disposición relativa a este solapamiento, por lo que los problemas tendrán que ser resueltos mediante la interpretación, posiblemente en el sentido de que las medidas de restauración ya emprendidas en virtud de una de las leyes deben ser reconocidas en el marco de la aplicación de la otra ley (19).

En España esta situación se resuelve en la LRM, de forma que, como aclara VALENCIA MARTÍN (20), «las actuaciones administrativas de exigencia de responsabilidad medioambiental y las acciones civiles para obtener la reparación de los daños tradicionales son, en principio, independientes, y ninguna de ellas puede detener las otras (art. 5.3 LRM). Pero la reparación de los daños tradicionales podrá coincidir a veces, total o parcialmente, con la reparación del daño medioambiental, lo que exige algunas reglas de interrelación o conflicto. Así, en primer lugar, si en uno de estos casos los tribunales civiles se pronuncian primero, también habrán de aplicar los criterios para la determinación de las medidas reparadoras previstos en el Anexo II de la Ley (Disposición adicional novena). Y desde luego si esto ocurre, «no será necesario (de nuevo) tramitar las actuaciones previstas en esta Ley» (art. 6.3 LRM). Si, por el contrario, es la Administración la que primero interviene, los particulares «no podrán exigir reparación ni indemnización (por los daños irrogados), en la medida en que tales daños queden reparados por la aplicación de esta Ley» (art. 5.2 LRM), pues lo contrario supondría obviamente un enriquecimiento injusto. Finalmente, al operador que, por las razones que sea, haya hecho frente a una «doble reparación» se le habilita para reclamar al perjudicado (no a la Administración) la devolución o compensación que proceda (art. 5.2 *in fine*)».

2. Estructura y caracteres

La *USchadG* está compuesta por 14 artículos y tres anexos. Es considerablemente más breve que la LRM (que consta de un Preámbulo, 49 artículos, 14

(18) SCHMIDT y KAHL (2014: p. 165).

(19) REHBINDER (2007a: pp. 116-117).

(20) (2010: p. 59).

disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 6 disposiciones finales y 6 anexos), lo que encuentra explicación en que la norma alemana no contiene un régimen de garantías financieras obligatorias (ni tan siquiera se mencionan en la Ley) y porque hace referencias constantes a otras leyes, las que denomina «regulaciones específicas (*fachrechtliche Vorschriften*)» en el artículo 2.10, y que son: la Ley Federal de Protección de la Naturaleza, la Ley Federal de los Recursos Hídricos y la Ley Federal de Protección del Suelo (*Bundesnaturschutzgesetz* (21), *Wasserhaushaltsgesetz und des Bundes-Bodenschutzgesetz* (22), respectivamente), así como los reglamentos adoptados para su ejecución (23).

En concreto, la *USchadG* se estructura de la siguiente forma (24):

- 1) El artículo 1 regula la relación de la *USchadG* con otras disposiciones legales y establece el «principio de subsidiariedad o supletoriedad» de la norma.
- 2) El artículo 2 contiene las definiciones que marca la DRM de los conceptos fundamentales para comprender el régimen de responsabilidad, como son: el daño ambiental, el responsable, la actividad profesional, etc.
- 3) El artículo 3 regula el ámbito de aplicación (*Anwendungsbereich*). El precepto distingue entre los daños a los que se aplica la Ley (apartados 1º y 2º) y aquéllos que no encuentran aplicación en la misma (apartados 3º y 5º). El apartado 4º regula el supuesto especial de los daños causados por contaminación difusa.
- 4) Los artículos 5 y 6 regulan las obligaciones de prevención y reparación de los daños, mientras que el artículo 4 contiene la obligación del responsable de informar a la autoridad competente sobre los daños ambientales o la amenaza inminente de que se produzcan los mismos. En los artículos 8 y 9 figuran las reglas de determinación y la obligación de sufragar los costes de las medidas de prevención y reparación.
- 5) Los artículos 7 y 10 regulan las funciones y competencias de las autoridades para concretar y exigir las medidas de prevención y reparación, así como la legitimación de los interesados y de las asociaciones

(21) Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG), de 29 de julio de 2009 (BGBl. I S. 2542).

(22) Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (BBodSchG), de 17 de marzo de 1998 (BGBl. I S. 502).

(23) Aunque no se mencionen en dicho artículo, la *USchadG* también contiene remisiones a otras leyes, como son, la *UmweltHG*, la Ley Complementaria de Recursos en Materia de Medio Ambiente (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* o *UmwRG*) de 7 de diciembre de 2006 (BGBl. I S. 2816), y la propia DRM que transpone.

(24) Cfr. BECKER (2007: p. 7).

ecologistas reconocidas. El artículo 12 se ocupa de la cooperación de las autoridades a nivel europeo.

- 6) El artículo 11 contiene las disposiciones relativas a las garantías jurídicas (motivación de los actos administrativos y recursos).
- 7) El artículo 13 determina el ámbito de aplicación temporal de la Ley.
- 8) Respecto de los anexos, en el primero figuran las actividades profesionales a las que remite el apartado 1º del artículo 3 (supuestos de responsabilidad objetiva), mientras que en el segundo y tercero se recogen los convenios e instrumentos internacionales aplicables a los que hacen referencia los apartados 2º y 3º del artículo 3 (responsabilidad por contaminación de hidrocarburos y por daños nucleares).

En cuanto a su naturaleza, se trata de una Ley Federal (25), dictada al amparo de las materias propias de la «legislación concurrente» que enumera el artículo 74 de la Ley Fundamental Alemana o GG, al incluir entre los números 29 a 32 la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje, la distribución de la tierra, la ordenación del territorio y el régimen de las aguas (26). Como reza el artículo 72.1 de la GG, en el ámbito de la legislación concurrente, los *Länder* tienen la facultad de legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa, correspondiéndoles también la ejecución de la Ley (27). Si la Federación ha hecho uso de su competencia legislativa, como ha sucedido con la responsabilidad medioambiental al aprobarse la *USchadG*, los *Länder* pueden adoptar por ley regulaciones diferentes sobre las materias que aquí nos interesan con ciertos límites (art. 72.3 GG), por ejemplo, sobre la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje, salvo los principios generales de protección de la naturaleza, de la protección de las especies o de la protección de la naturaleza del mar, o sobre el régimen hidráulico, excepto la regulación de sustancias e instalaciones. Asimismo, en la propia *USchadG* (inciso 2º del art. 9.1) encontramos un mandato expreso a los *Länder* para que aprueben «las disposiciones necesarias para la aplicación de la Directiva 2004/35/CE,

(25) La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social (art. 20 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* o GG de 23 de mayo de 1949). Se compone de 16 Estados Federados llamados *Länder*, contando cada uno de ellos con su propio Parlamento y su propio Gobierno regional.

(26) Como explica VALENCIA MARTÍN (2016: p.149) «ni antes ni ahora hay en el sistema alemán, a diferencia de lo que ocurre en el nuestro, un título competencial genérico a favor del *Bund* relativo a la «protección del medio ambiente», sino habilitaciones sectoriales específicas (aguas, protección de la naturaleza, residuos, contaminación atmosférica, etc.)».

(27) Vid. *infra* apartado 7.

sobre la asignación de costes, exención y reembolsos de los gastos, incluyendo los plazos de pago» (28).

De forma similar, en España, la LRM preserva en todo caso la facultad autonómica para desarrollar las bases estatales y para, además, adoptar normas adicionales de protección. En concreto, la Disposición Adicional segunda, apartados 2º y 4º, reconoce expresamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, adopten decisiones más exigentes en materia de prevención, evitación o reparación de daños medioambientales, e incluso pueden someter otras actividades u otros sujetos al régimen de responsabilidad establecido en esta Ley. Asimismo, el artículo 7.1 de la LRM, al regular las competencias administrativas establece que «el desarrollo legislativo y la ejecución de esta ley corresponden a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se localicen los daños causados o la amenaza inminente de que tales daños se produzcan». Por tanto, pueden mejorar el régimen, haciéndolo más proteccionista allí donde sea necesario, y ejecutar la normativa, determinando cuáles son los concretos daños producidos y las medidas a adoptar para repararlos.

3. El principio de supletoriedad

El artículo 1 establece el principio de subsidiariedad o supletoriedad de la norma al regular la relación de la *USchadG* con otras leyes y reglamentos:

«Esta Ley se aplicará en la medida en que las Leyes y reglamentos del Estado Federal o de los *Länder* no cubran de forma específica la prevención y reparación de los daños ambientales o sus disposiciones establezcan un nivel de protección menor».

Por tanto, la aplicación de la *USchadG* se condiciona a que no existan en el ordenamiento alemán otras disposiciones que regulen la prevención y reparación de daños ambientales o, de existir estas, que el nivel de exigencia de las mismas sea inferior al que establece la norma de responsabilidad medioambiental, pues deben reducirse las desigualdades generales y evitar una distribución evidentemente injusta o desequilibrada de la calidad ambiental (29). De esta forma, la *USchadG* se configura como «una norma de mínimos», un estándar para las regulaciones específicas que protegen cada recurso natural concreto (especies y hábitats naturales, el agua y los suelos).

Como consecuencia, al contener la *USchadG* los requisitos mínimos de protección ambiental que establece la DRM, esta cláusula permite que las

(28) *Vid. infra*, apartado 6. B). d).

(29) REHBINDER (2007b: p 184).

regulaciones específicas establezcan una regulación más estricta respecto de la reparación de los daños ambientales (30). De este modo, se trata de asegurar una protección mínima en materia de responsabilidad medioambiental, de acuerdo con el espíritu de la DRM, pero dando prioridad a la normativa ambiental de la que ya dispone el ordenamiento jurídico alemán, pues en virtud del artículo 288 párrafo III del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Estado miembro se compromete en cuanto al resultado que deba conseguirse según la Directiva, con libertad de la elección de la forma y los medios al objeto garantizar un nivel mínimo de uniformidad dentro de la Unión (31).

En definitiva, la *USchadG* es el «tronco jurídico común», un estándar mínimo de normas aplicables para la reparación de los daños ambientales en defecto de normas específicas más proteccionistas. Así, por ejemplo, el alcance de la Ley de Suelos (*BBodSchG*) es, en muchos casos, mayor que la *USchadG* (32), pues la reparación se circunscribe en esta segunda ley para los daños que afecten a la salud humana, tal y como establece el artículo 2.1.c) (impactos que afecten a las funciones del suelo provocando riesgos para la salud humana). Además, la responsabilidad objetiva se aplica solo a las actividades profesionales que se relacionan en el Anexo I de la norma, y la responsabilidad basada en la culpa se limita a los daños a las especies y los hábitats protegidos, por lo que no se contempla para los daños al suelo. Por el contrario, la *USchadG* amplía las obligaciones de información del responsable (art. 4), así como las posibilidades de acción de los interesados y las asociaciones de los ecologistas (arts. 8.4 y 10). Regulaciones adicionales que van más allá de la *BBodSchG* por el nivel mínimo de protección que establece la norma de responsabilidad (33). También respecto de la Ley de Aguas (*WHG*), BECKER (34) sostiene que la *USchadG* no se aplica en muchas ocasiones en relación con los riesgos y alteraciones a las aguas, ya que la regulación que establece la norma específica y las de los Gobiernos federales suele ser más proteccionista.

Otro buen ejemplo lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Administrativo de primera instancia (*Verwaltungsgericht*) de *Köln* (Colonia) de 9 de julio de 2014, respecto del Reglamento sobre instalaciones en alta mar

(30) BECKMANN y WITTMANN (2016: Rn. 4-5).

(31) GASSNER y SCHEMEL (2008: p. 23).

(32) Vid. WAGNER (2008: pp. 576-577). Sostiene que, en la mayoría de los casos, las normas existentes de derecho administrativo ambiental en Alemania van más allá del programa obligatorio de la *USchadG* y su política subyacente.

(33) COSACK y ENDERS (2008: p. 407).

(34) (2007: pp. 20-21)

(*Seeanlagenverordnung – SeeAnlV*) (35), el cual tiene por objeto establecer medidas para prevenir las amenazas de daños al medio ambiente marino durante la construcción de plantas marinas (art. 14). Como explica la sentencia (apartado 24), «la *USchadG* sólo proporciona un nivel mínimo de protección que puede ser superado por la legislación específica, como es el caso de dicho Reglamento de instalaciones en alta mar, que desplaza la regulación de la Ley de Responsabilidad Alemana en aplicación de su artículo 1». En efecto, los daños al medio marino por la construcción de instalaciones en alta mar no están contemplados específicamente en la *USchadG* y, por tanto, el citado Reglamento establece un nivel de protección mayor para el medio ambiente.

Por todo ello, la comprensión y aplicación de la *USchadG* es considerablemente compleja, al ser una norma supletoria que contiene numerosas remisiones a otras normas. El destinatario de la Ley (el posible responsable) no sólo debe atenerse al contenido de la misma, sino también a las regulaciones específicas en materia de protección del medio ambiente, así como los convenios e instrumentos internacionales que figuran en los Anexos dos y tres de la *USchadG* (36). Como argumenta REHBINDER (37) «esta disposición (art. 1 de la *USchadG*) no es en absoluto un ejemplo de claridad. Deja la tarea de determinar el origen y el contenido de los requisitos legales aplicables a los destinatarios y sus abogados».

En cualquier caso, se busca un equilibrio entre la aplicación de la *USchadG* y las regulaciones específicas, de forma que la primera tenga una aplicación transversal en la legislación ambiental (38). Aquí encontramos una gran diferencia entre la Ley de responsabilidad alemana y nuestra LRM, pues ésta no tiene carácter supletorio, sino que es la normativa básica para la reparación de los daños medioambientales (39), lo que supone que la regulación que el resto de normas de nuestro ordenamiento jurídico ambiental dedican a la reparación de los daños medioambientales sea, por lo general, menor. Por tanto, a pesar de la complejidad de la *USchadG*, la coordinación de las normas en el ordenamiento jurídico alemán para la reparación de los daños medioambientales resulta inspiradora para la legislación española, pues la interrelación de nuestra LRM con las normativas sectoriales que regulan cada recurso natural concreto se está produciendo de forma lenta en nuestro país y, en algunos casos, se basa únicamente en remisiones a la normativa básica de

(35) *Verordnung über Anlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres*, de 23 de enero de 1997 (BGBl. I S. 57).

(36) Cfr. BECKMANN y WITTMANN (2016: Rn. 3-8).

(37) (2007a: p. 111)

(38) Becker (2007: p. 9).

(39) Tal y como señala la Disposición final primera de la LRM: «Esta Ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente (...)».

responsabilidad medioambiental, sin que se articulen verdaderos mecanismos de coordinación que favorezcan su aplicación (40).

4. El concepto de daño al medio ambiente

De modo similar a nuestra LRM, el artículo 2 de la *USchadG* contiene una serie de definiciones de los términos fundamentales de la Ley, en consonancia con lo establecido en el artículo 2 de la DRM. Resulta de gran importancia el concepto de «daño al medio ambiente», fundamental para comprender el ámbito de aplicación de la norma (art. 3.1 *USchadG*), pues al igual que la LRM, esta ley no protege todos los bienes ambientales, sino únicamente las especies y hábitats, el agua y el suelo (no es, por tanto, un instrumento para combatir el cambio climático o la contaminación atmosférica). Siendo también aspectos clave otras definiciones como la de responsable (art. 2.4) o las relacionadas con las medidas de prevención, evitación de nuevos daños y de reparación (art. 2, apartados 5 a 8).

No obstante, lo cierto es que estas definiciones deben ser completadas con las remisiones que la *USchadG* efectúa a la normativa específica (de hecho, los daños ambientales a las aguas, a la biodiversidad o al suelo se definen en otras leyes) o a la propia DRM que transpone, lo que, como ya hemos advertido, no favorece su inteligibilidad para el operador (41). En este sentido, las definiciones que contiene la LRM son mucho más extensas y completas, permitiendo que el operador pueda comprender mejor el ámbito de aplicación de la norma o cuáles son las obligaciones a las que está sometido en el ejercicio de su actividad profesional.

En concreto, la *USchadG* define el concepto de daño ambiental teniendo en cuenta el cambio que se produce en los recursos naturales o su deterioro funcional. Concepto que se refiere tanto al proceso (todas las acciones que conducen al resultado de la modificación o deterioro) como también al propio resultado (42). Por tanto, daño ambiental es (art. 2.2 *USchadG*):

«El cambio adverso mensurable de un recurso natural o el deterioro de las funciones de un recurso natural, tanto si se producen directa como indirectamente».

(40) Así sucede con el artículo 323.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, la disposición adicional tercera de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, el artículo 79.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, o el artículo 54.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

(41) COSACK y ENDERS (2008: p. 408).

(42) GASSNER y SCHEMEL (2008: p. 27)

Y además, dicho daño debe producirse sobre un recurso natural de los contemplados en el artículo 2.1 (43):

- a) Daños a las especies y a los hábitats naturales tal y como se definen en el artículo 19 de la Ley Federal de Conservación de la Naturaleza (*BNatSchG*).
- b) Daños a las aguas, definidos en el artículo 90 de la Ley Federal de los Recursos Hídricos (*WHG*).
- c) Daños al suelo, por los impactos sobre las funciones del suelo definidas en el artículo 2.2 de la Ley Federal de protección del suelo (*BBodSchG*), como resultado de la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos sobre, en o bajo tierra, provocando riesgos para la salud humana.

Ahora bien, los preceptos de estas leyes a los que remite la *USchadG* son en realidad (y necesariamente) una transposición de los conceptos que introduce la DRM. Como explica REHBINDER (44) «la transposición de la Directiva se ha dividido en dos bloques legislativos: La Ley de Responsabilidad por los Daños Ambientales (*USchadG*) y las enmiendas de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y la Ley Federal de Gestión de los Recursos Hídricos. La *USchadG* contiene todas las disposiciones generales de la Directiva, en su mayoría transpuestas literalmente sin añadir una reglamentación más amplia, mientras las Leyes relativas a la protección de la naturaleza y los recursos hídricos establecen las definiciones específicas de los daños medioambientales y concretan las obligaciones de reparación. Por el contrario, la Ley Federal de Protección del Suelo no ha sido enmendada porque el legislador consideró en este caso no se requería una regulación adicional, ya que la definición de daño al suelo que establece el artículo 2.3 de la *BBodSchG* va más allá de la definición de daño al suelo establecida por la Directiva, basada en la noción de «riesgo significativo» para la salud humana [artículo 2.1.c)]» (45).

Por tanto, el legislador alemán ha optado por integrar el concepto de daño ambiental sobre cada recurso natural en la norma específica correspondiente, en vez de en la norma general sobre responsabilidad medioambiental como ha hecho el legislador español. De este modo, a pesar de que se encuentren en otras normas, el daño a las especies y los hábitats naturales y a las aguas

(43) La Ley Alemana no contempla los daños a la ribera del mar y las rías ya que se trata de una ampliación del ámbito de aplicación del legislador español en el artículo 2.1.c) de LRM, con respecto a lo dispuesto en la DRM.

(44) (2007a: p. 110)

(45) La DRM define los daños al suelo como cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debidos a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o el subsuelo.

se definen conforme a las directrices de la Directiva. Así, el artículo 19 de la *BNatSchG* define los daños a las especies y hábitats naturales protegidos en base a lo dispuesto en el artículo 2.1.a) de la DRM y lo mismo sucede con el artículo 90 de la *WHG*, la definición de daños a las aguas deriva del apartado b) del artículo 2.1 de la Directiva. Y, en el caso de los daños al suelo, si se da una particularidad, se definen en la *USchadG* conforme señala el artículo 2.1.c) de la DRM, pero se añade que el daño afecte a «las funciones del suelo» tal y como se definen en la *BBodSchG* (art. 2.2) (46).

Por otro lado, por imposición de la DRM, los artículos 19.1 *BNatSchG* y 90.1 *WHG* establecen como requisito para que exista un daño ambiental sobre los recursos naturales que protegen, que se produzcan «efectos adversos significativos», excluyéndose, por tanto, los daños menores del concepto. No se exige, en cambio, respecto de los suelos, que se produzca un riesgo significativo de que se causen efectos adversos para la salud humana [como en el artículo 2.1.c) de la DRM], pues como se ha visto *supra*, el concepto de daños al suelo previsto en la *USchadG* únicamente requiere que afecte a las funciones de éste «provocando riesgos para la salud humana», sin necesidad de que sean significativos, estableciéndose, de este modo, un umbral de aplicación menos exigente que el de la DRM.

El umbral de significatividad se espera que sea precisado por la jurisprudencia, donde ya ha empezado a dictarse alguna resolución al respecto, como la sentencia del Tribunal Administrativo de primera instancia (*Verwaltungsgericht*) de *Neustadt an der Weinstraße*, de 25 de mayo de 2014, en relación con los efectos adversos significativos que impiden alcanzar o mantener el estado de conservación favorable de los hábitats y las especies (art. 19.1 *BNatSchG*). Como expone Tribunal, «la ausencia de daño significativo debe suponer que no se afecte el estado de conservación de la población de la especie que sufre el deterioro de forma que impida que pueda alcanzar el estado de conservación favorable», y rechaza la postura del recurrente de que «cualquier deterioro adicional sobre las especies es *per se* significativo, porque se determina un estado de conservación desfavorable». Advierte, además, el propio Tribunal, que no puede por su propia experiencia evaluar la significatividad del daño y, por tanto, basa su decisión en los criterios que han empleado los expertos en el procedimiento para precisar este concepto jurídico indeterminado [apartado II.2) de los Fundamentos de Derecho].

Debemos destacar que, a diferencia de España, en Alemania no existe normativa de desarrollo de la *USchadG* (47), ni una comisión similar a nuestra

(46) Vid. *infra* apartado III.

(47) Como el Reglamento de desarrollo parcial de la LRM, aprobado por Real Decreto núm. 2090/2008, de 22 de diciembre. «BOE» núm. 308, de 23 de diciembre de 2008.

Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales (48) que haya elaborado documentos guía para determinar la significatividad del daño. En efecto, el Reglamento de desarrollo de la LRM parte de la base de que la determinación de la significatividad del daño es una operación crucial, puesto que sobre ella descansa la aplicabilidad del sistema de responsabilidad medioambiental, y ha procurado establecer criterios que garanticen la objetividad en esa labor de apreciación (arts. 16-18), refiriendo dicha significatividad a los estándares ya previstos en otras normas para cada recurso natural afectado, o a criterios basados en el tipo de agente que lo genera, especialmente para aprovechar la creciente información y experiencia que existe en el campo de los agentes químicos.

5. El ámbito de aplicación

A) La responsabilidad objetiva y subjetiva

El ámbito de aplicación de la *USchadG* se regula en el artículo 3 y, en base a lo establecido en la DRM, distingue entre dos regímenes de responsabilidad. De esta forma, el apartado 1.1 contempla una auténtica responsabilidad objetiva o sin culpa (*Gefährdungshaftung*) para los daños ambientales y las amenazas inminentes de tales daños provocados por alguna de las actividades profesionales que se relacionan en el Anexo 1 (*Anlage 1 Berufliche Tätigkeiten*). Entre estas actividades se incluyen principalmente las actividades de prevención y control integrados de la contaminación (núm. 1), las actividades de gestión de residuos tales como la explotación de vertederos o de control de las emisiones de incineradores (núm. 2 y 13), ciertos usos del agua sujetos a permiso o licencia (núm. 3-6), el uso de sustancias peligrosas o el transporte de mercancías peligrosas o contaminantes (núm. 7 y 8), las actividades de

(48) Prevista en el artículo 3 del Reglamento de desarrollo de la LRM, adscrita al MAPAMA a través de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, y cuya reunión constitutiva se celebró el 23 de abril de 2009. La finalidad de esta Comisión es la de servir como órgano de cooperación técnica y colaboración entre la AGE y las Comunidades autónomas para el intercambio de información y el asesoramiento en materia de prevención y de reparación de los daños medioambientales, contando para ello con comités de expertos. Entre sus principales funciones destacan la emisión de recomendaciones y elaboración de las guías metodológicas sobre análisis de riesgos, en especial el documento elaborado en 2011 «*Estructura y contenidos generales de los instrumentos sectoriales para el análisis del riesgo medioambiental*», con el objeto de facilitar a los distintos sectores la elaboración de sus instrumentos sectoriales, y fijar la estructura y contenidos generales que los mismos deben incluir.

Disponible la versión actualizada a 2015 en <http://www.mapama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/responsabilidad-medioambiental/analisis-de-riesgos-sectoriales/herramientas.aspx> (acceso: 12 de enero de 2018).

ingeniería genética (núm. 10 y 11) (49), así como el transporte transfronterizo de residuos (núm. 12) y las actividades de almacenamiento de dióxido de carbono (núm. 14) (50).

Por otro lado, el apartado 1.2 del mismo artículo prevé una responsabilidad basada en la culpa para los daños causados a la biodiversidad por las restantes actividades profesionales que no figuran en dicho Anexo:

«Los daños a las especies y hábitats naturales en el sentido de los apartados 2 y 3 del artículo 19 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza (*BNatSchG*) y la amenaza inminente de tales daños provocados por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo 1, siempre que el responsable haya actuado mediando culpa o negligencia».

Esta segunda clase de responsabilidad, por tanto, puede surgir de cualquier tipo de actividad profesional, aunque únicamente por los daños (o amenazas inminentes de tales daños) a las especies y hábitats naturales protegidos (51), y sólo cuando se causen mediando culpa o negligencia. Como explica la sentencia del Tribunal Administrativo de primera instancia (*Verwaltungsgericht*) de Múnich, de 25 de enero de 2017, apartado 52, «la culpa supone la obtención de un resultado ilícito con el conocimiento y deseo de su autor, mientras que la negligencia, en base a lo establecido en el artículo 276 del Código Civil (*BGB*), supone que no se haya ejercido un cuidado razonable, la necesaria previsibilidad para evitar que se produzca el hecho ilícito. En aplicación de la *USchadG* esto supone que el daño o la amenaza inminente de daño ambiental deber ser conocida por el responsable. De acuerdo con los principios generales del Derecho civil, la culpa o negligencia se excluye cuando éste haya actuado completamente conforme a la legalidad». En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Administrativo de primera instancia de Colonia, de 29 de noviembre de 2016, dispone: «la culpa supone cometer el daño con conocimiento y voluntad (apartado 55)», mientras que «la negligencia supone la falta de previsión y cuidado para evitar daño» (apartado 59).

Ahora bien, en el régimen de responsabilidad por culpa no se incluyen los daños a las aguas ni al suelo, siguiendo lo establecido en el artículo 3.1

(49) Las actividades de ingeniería genética se regulan por la *Gesetz zur Regelung der Gentechnik* (*Gentechnikgesetz – GenTG*) o Ley reguladora de la Ingeniería Genética de 20 de junio de 1990. Los artículos 32 y ss. establecen la responsabilidad por los daños causados como consecuencia del uso de los OMG. En concreto, el artículo 32.1 señala que si debido a las características de un organismo derivado de los trabajos de ingeniería genética, alguien muere, su cuerpo o su salud resultan heridas, o una cosa se daña, el operador está obligado a compensar el daño causado. Sobre la Regulación de los OMG en Alemania y la responsabilidad *vid.* REHBINDER (2007c: pp. 115-117).

(50) SCHMIDT y KAHL (2014: pp. 164-165).

(51) COSACK y ENDERS (2008: pp. 410).

b) de la DRM. Aquí encontramos otra diferencia con el régimen que establece nuestra LRM (art. 3.2), donde la responsabilidad subjetiva o basada en la culpa engloba a todos los recursos naturales incluidos en su ámbito de aplicación, y no sólo a las especies de flora y fauna silvestres y sus hábitats.

Asimismo, teniendo en cuenta la definición de actividad profesional (art. 2.4 *USchadG*): «cualquier actividad llevada a cabo con ocasión de una actividad económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter privado o público, y de que tenga o no fines lucrativos», prácticamente cualquier profesional sería responsable del daño ambiental en el sentido del artículo 3.1.2 de la *USchadG* (responsabilidad por culpa), excluyéndose las actividades sin ninguna referencia al ejercicio de la profesión (52). De este modo, no entrarían dentro del ámbito de aplicación, por ejemplo, las labores que desempeñe un particular en el jardín de su casa o un cambio de aceite de un vehículo privado fuera de un taller y que produzcan daños al medio ambiente (53). A estos efectos, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (*Oberverwaltungsgericht*) de Koblenz (Coblenza), de 22 de julio de 2015, en su apartado 94, pone de manifiesto que, «aunque el concepto de actividad profesional no está completamente acotado, su «ejercicio» es entendido como la ejecución una actividad no puramente privada, en la que el responsable profesional debe tener un cierto nivel de autoridad. De este modo, dentro de una empresa, la responsabilidad de los miembros de la Junta Directiva se debe limitar a aquél miembro que haya dirigido y controlado los procesos operativos que hayan causado el daño en su labor de dirección de la empresa. Y, además, deberá concurrir una «causa inmediata» de forma que por su comportamiento se haya producido el daño ambiental o la amenaza inminente de que éste se produzca, existiendo una estrecha relación entre la ejecución de la actividad profesional y el daño o amenaza».

Finalmente, la única ampliación que ejerce el legislador alemán del ámbito de aplicación con respecto a lo establecido a la DRM (y que tampoco prevé nuestra LRM), es que incluye los daños a las especies y los hábitats naturales y a la amenaza inminente de tales daños que se produzcan dentro de la Zona Económica Exclusiva y en la Plataforma Continental, tal y como se definen en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre 1982 (art. 3.2 *USchadG*). Ahora bien, como se reflejará en el apartado siguiente, si los daños se producen por contaminación de hidrocarburos desde buques, se aplicarán los Convenios que prevé el Anexo II (art. 3.3, apartado 3º *USchadG*).

(52) DIEDERICHSEN (2007: p. 3379).

(53) SCHMIDT y KAHL (2014: p. 166).

B) Supuestos excluidos

El ámbito de aplicación se encuentra limitado por los apartados 3 a 5 del artículo 3 de la *USchadG*. Se trata de las mismas exclusiones que prevé la LRM (art. 3 apartados 3 a 5), directamente recogidas de la DRM (art. 4). En consecuencia, la *USchadG* no se aplicará en los casos de daños o amenazas inminentes de daños ambientales causados por (art. 3.3): 1) un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección; 2) un fenómeno natural excepcional, inevitable e irresistible; 3) un incidente respecto del cual la responsabilidad o indemnización estén comprendidas dentro del ámbito de aplicación de cualquiera de los convenios internacionales enumerados en el Anexo 2 (reguladores de la contaminación marina por hidrocarburos), en sus respectivas versiones aplicables a Alemania; 4) el ejercicio de las actividades cubiertas por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica; o 5) por aplicación de cualquiera de los instrumentos internacionales enumerados en el Anexo 3, también relativos a los daños nucleares.

La *USchadG* tampoco encontrará aplicación respecto de los daños causados al aire o la atmósfera, ni a la contaminación de carácter difuso (art. 3.4) (54). Como explican SCHMIDT y KAHL (55), «los daños causados por el aire y el ambiente son tangibles como un daño indirecto al agua, al suelo o a las especies y hábitats naturales protegidos; de forma que el aire y la atmósfera no se consideran como un factor ambiental, sino un vehículo del agente contaminante». Finalmente, dispone el apartado 5 del artículo 3 que esta Ley no se aplica a las actividades cuya finalidad principal es servir a la defensa o la seguridad internacionales, ni a las actividades cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales.

6. La responsabilidad

A) El concepto de responsable

Las obligaciones que establece la *USchadG* respecto de la responsabilidad por los daños ambientales se encuentran en los artículos 4 a 10. Obli-

(54) Así lo determina el considerando 13 de la Directiva: «no es posible subsanar todas las formas de daño medioambiental mediante el mecanismo de la responsabilidad. Para que ésta sea eficaz, es preciso que pueda identificarse a uno o más contaminantes, los daños deben ser concretos y cuantificables y es preciso establecer un vínculo causal entre los daños y los contaminantes identificados. Por consiguiente, la responsabilidad no es un instrumento adecuado para abordar la contaminación de carácter extendido y difuso, en la cual es imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales».

(55) (2014: p. 167)

gaciones que no sólo van dirigidas al causante de los daños, sino también a las autoridades competentes encargadas de exigir el cumplimiento de la norma (56). Dicho causante de los daños recibe en la *USchadG* el nombre de «responsable» (art. 2.3), este es: «cualquier persona física o jurídica que se dedique o controle una actividad profesional, incluyendo el titular del permiso o autorización para la misma, así como la persona que registre o notifique tal actividad, y en su ejercicio cause directamente un daño o amenaza inminente de daño ambiental».

Por tanto, es «responsable» no sólo una sociedad de capital, sino también cualquier órgano o filial que lleve a cabo la acción dañina para el medio ambiente, de forma que sea el autor del daño el que responda en cumplimiento del principio «quien contamina paga». Aunque la DRM (art. 2.6) y nuestra LRM (art. 2.10) empleen el término «operador», en realidad están haciendo referencia al mismo sujeto, aquél que ejerza una actividad económica, sea cual sea la forma, sin embargo, el legislador alemán ha optado por emplear el término «responsable» y no *betreiber* (operador) aunque, como explican BECKMANN y WITTMANN (57) «sin intención de modificar el fondo del concepto o las directrices que marca la DRM», sino para diferenciar que el régimen de responsabilidad que establece la *USchadG* consiste en una responsabilidad de Derecho público (58).

B) Las obligaciones del responsable

a) La obligación de información

Regulada en el artículo 4 de la *USchadG*, «en el caso de una amenaza inminente de daño ambiental, o cuando dicho daño ambiental se hubiera producido, el responsable deberá informar sin demora a la autoridad competente de todos los aspectos relevantes de la situación».

Nada más precisa la norma alemana sobre esta obligación, que ha sido desarrollada por la doctrina. Así, la información debe ser suficiente para permitir a la autoridad competente conocer la situación sobre el daño o amenaza a efectos de, si es necesario, exigir a la persona responsable que adopte las medidas apropiadas para evitar o reparar el daño (art. 7 párrafo 2º *USchadG*). Por tanto, queda obligado a informar a la autoridad, pero no tiene que adoptar más medidas de investigación ni contratar a expertos al efecto (59). En términos de tiempo, la obligación de información es muy amplia y abarca desde la

(56) GASSNER y SCHEMEL (2008: p. 23).

(57) BECKMANN y WITTMANN (2016: Rn. 27).

(58) COSACK (2008: p. 411).

(59) COSACK (2008: p. 412).

amenaza inminente de daño hasta que concluyan los trabajos de reparación necesarios (la restauración completa). Además, como destaca DIEDERICHSEN (60) «es recomendable que por parte de las empresas se desarrollen estructuras de comunicación proactivas hacia las autoridades y asociaciones ambientales, mediante la publicación de informes ambientales anuales».

En España, el contenido concreto de la obligación de información se detalla en el artículo 6 de Reglamento de desarrollo parcial de la Ley, que establece una relación de elementos sobre los que el operador deberá informar cuando se produzca un daño, al objeto facilitar la tarea de determinar la magnitud del daño, paralelamente a la ejecución de las medidas de evitación de nuevos daños que, en su caso hubieran de adoptarse o bien cuando aun no habiéndose producido el año, exista amenaza inminente de daño, en cuyo caso la recogida de información debe ser paralela a la ejecución de las medidas preventivas.

Por otro lado, en las regulaciones específicas no encontramos este deber de información ante la producción de daños o amenaza inminente de daño, a excepción de la Ley Federal de Protección del Suelo, pero con un alcance menor que la obligación contenida en la *USchadG*, por lo que la Ley de responsabilidad supone, en este sentido, una mejora con respecto a la regulación sectorial. De este modo, el artículo 13 de la *BBodSchG* establece que, respecto de la rehabilitación de terrenos contaminados, se ha de presentar un plan que contenga la información sobre el uso de los mismos hasta el momento en que deban ser reparados, y el que se le pretenda dar en el futuro (apartado 1.2) (61). Asimismo, los *Länder* pueden exigir el establecimiento de sistemas de información en sus territorios, para recopilar datos relativos a las características biológicas, químicas, físicas y de los usos del suelo. A estos efectos, pueden obligar a los propietarios de dichos suelos a tolerar las investigaciones que sean necesarias en relación con los sistemas de información, si bien serán compensados por los daños que se les pueda causar como consecuencia de dichas investigaciones (art. 21.4).

b) La obligación de prevención de daños

Prácticamente en los mismos términos que la LRM, el artículo 5 de la *USchadG* dispone que «en el caso de una amenaza inminente de daño ambiental, el responsable deberá adoptar inmediatamente las medidas preventivas necesarias». Por medida preventiva se entiende «cualquier medida adoptada en el caso de una amenaza inminente de daño ambiental, con el fin de pre-

(60) (2007: p. 3380)

(61) Previsión que también se encuentra en el Anexo II.2 de la LRM.

venir o minimizar dicho daño» (art. 2.6 *USchadG*), de modo que el contenido concreto de las medidas a adoptar dependerá de cada caso.

Las obligaciones de prevención se encuentran más detalladas en la *BBodSchG*. Los apartados 1 y 2 del artículo 4 señalan que, cualquier persona que por su acción pueda afectar al suelo deberá actuar de modo que no se produzcan cambios nocivos en el mismo. A estos efectos, el artículo 7 establece que «el dueño del terreno, el poseedor y quienes lleven o puedan llevar a cabo trabajos o acciones sobre el mismo que puedan dar lugar a cambios en las características del suelo, están obligados a tomar precauciones para evitar la ocurrencia de impactos lesivos que pudieran ser causados por sus usos». En consecuencia, las medidas de prevención se exigirán si existe probabilidad de que se produzcan cambios nocivos en los suelos a largo plazo o impactos en las funciones del mismo. En todo caso, la obligación de prevención para evitar o reducir impactos debe ser proporcional con la finalidad del uso del suelo.

Los valores de impacto o contaminación que, de excederse, normalmente determinarán la presencia de cambios nocivos en los suelos o la contaminación del lugar, y que por tanto van a suponer la necesidad de adoptar medidas de prevención (y con gran probabilidad también de evitación de nuevos daños y de reparación), son fijados por el Gobierno Federal previa audiencia de las partes interesadas (art. 20), con el consentimiento del *Bundesrat* (art. 8.2).

En consecuencia, la Ley Federal de protección del Suelo aumenta el nivel de exigencia respecto de las medidas preventivas que prevé la *USchadG*, a diferencia de las otras normas específicas, que únicamente contienen previsiones genéricas, como el artículo 13 de la *BNatschG*, que dispone que «los efectos adversos significativos sobre la naturaleza y el paisaje deben ser evitados por el causante», o el artículo 5.1 de la *WHG*, que establece para toda persona «la obligación de adoptar medidas para evitar un cambio adverso en las propiedades del agua», por lo que la *USchadG* eleva, en estos casos, el nivel de protección.

c) La obligación de reparar los daños

Cuando se produce un daño ambiental en el sentido del artículo 2.1 de la *USchadG*, el responsable deberá, según el artículo 6:

- 1) Adoptar las medidas de evitación de daños mayores necesarias y,
- 2) Adoptar las medidas de reparación necesarias de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.

Las medidas de evitación del daño son «cualquier medida adoptada para controlar de inmediato, contener, eliminar o gestionar de otro modo los contaminantes relevantes y otros factores perjudiciales, con el fin de limitar o impedir mayores daños medioambientales y efectos adversos para la salud humana o

en las funciones de los recursos naturales» (art. 2.7 *USchadG*) (62). Mientras que las medidas para reparar el daño causado son «cualquier medida que sirva para remediar los daños ambientales de conformidad con las regulaciones específicas» (art. 2.8 *USchadG*).

De forma similar a la LRM (art. 20), el responsable está obligado a identificar, de conformidad con las regulaciones específicas, las medidas de reparación necesarias y presentarlas ante la autoridad competente para su aprobación, a menos que la autoridad ya haya adoptado las medidas de reparación necesarias (art. 8.1). Se trata de los supuestos de actuación directa de la Administración, [como expresamente admite la DRM, art. 5.3 d)], regulada con mucho más detalle en nuestra LRM (art. 23), al contener un listado (no cerrado) de supuestos en los que «por requerirlo la más eficaz protección de los recursos naturales» la Administración podrá actuar directamente. Una vez presentadas, la autoridad decidirá, de conformidad con las regulaciones específicas, sobre la naturaleza y el alcance de las medidas de reparación que el operador deba adoptar.

No obstante, la *USchadG* no ha incorporado a su articulado los criterios de reparación del daño que establece el Anexo II de la DRM, como si ha hecho la LRM (en su propio Anexo II). Por tanto, ante la falta de criterios establecidos en la propia norma (y sin perjuicio de lo que dispongan los *Länder*), la doctrina alemana entiende que son aplicables los de la Directiva (63), puesto que las regulaciones específicas, en concreto, la ley Federal de protección de la Naturaleza (art. 19.4) y la Ley de aguas (art. 90.2) sí remiten al Anexo II de la Directiva para reparar los daños ambientales, al señalar que: «el responsable que en aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental cause un daño a las especies y los hábitats o a las aguas deberá adoptar las medidas de reparación necesarias de conformidad con el Anexo II número 1 de la Directiva 2004/35/CE».

De este modo, tras la determinación de las medidas reparadoras y su aprobación por la autoridad competente, para la restitución del bien natural dañado a su estado básico se aplican las reglas del mencionado Anexo y que consisten en «la reparación primaria (*primäre Sanierung*), la reparación complementaria (*ergänzende Sanierung*) y la reparación compensatoria (*Ausgleichssanierung*). El objetivo debe ser siempre la «reparación primaria», dirigida a la recuperación del estado inicial del recurso dañado. La cuestión surge en la medida en que no pueda realizarse una recuperación «real» de este recurso, por lo que cualquier diferencia entre el estado inicial y el estado conseguido después

(62) A diferencia de la *USchadG*, nuestra LRM incluye las medidas de evitación de nuevos daños en la misma sección que las medidas preventivas, dentro del Capítulo III, evitando cualquier confusión con las medidas reparadoras, a las que se dedica una sección distinta.

(63) GASSNER y SCHEMEL (2008: p. 85).

de la reparación debe ser completada mediante las medidas «complementarias», si es necesario, en un lugar diferente de las mismas características. La «reparación compensatoria» como tercer nivel, tiene por finalidad compensar la pérdida provisional de los recursos naturales y de sus funciones hasta que la reparación primaria haya desarrollado todo su efecto. Esta compensación consiste en aportar mejoras adicionales a los hábitats naturales protegidos y a las especies o las aguas, ya sea en el paraje dañado o en otro lugar. Estas pérdidas de recursos pueden afectar de forma significativa a ecosistemas que requieran muchos años para su regeneración y, como consecuencia, el responsable puede que tenga que llevar a cabo un desembolso económico considerable (64). Como veremos en los apartados siguientes, el responsable deberá correr con los costes de ejecución de estas medidas (art. 9 apartados 1 y 2 *USchadG*) y de no hacerlo así, el artículo 7.2 de la *USchadG* permite a la autoridad competente exigir las medidas preventivas, de evitación o de reparación que estime necesarias (65).

Por otro lado, a diferencia de la *WHG* y la *BNatSchG*, la *BBodSchG* no contiene ninguna referencia al Anexo II de la DRM (puesto que, recordemos, en la transposición de la Directiva esta Ley no fue enmendada), sino que las obligaciones de reparación se regulan directamente en su artículo 2.7 que, en esencia, se corresponden e incluso superan el contenido del mencionado Anexo II de la norma europea (66). De esta forma, para la reparación de los suelos contaminados se aplicarán las medidas:

- 1) para eliminar o reducir los contaminantes (medidas de descontaminación),
- 2) para evitar la propagación de contaminantes de una manera duradera, o reducir los contaminantes sin eliminarlos (medidas de contención o de evitación de nuevos daños),
- 3) para eliminar o reducir los cambios perjudiciales en las características biológicas, físicas o químicas del suelo.

El artículo 8 establece que el Gobierno Federal determina los criterios para la reparación del suelo y los lugares contaminados, especialmente en lo que respecta al objetivo de la rehabilitación, el alcance de las medidas de descontaminación, así como aquellas medidas que impidan la difusión de los contaminantes a largo plazo [apartado 3.b)]. Los sujetos obligados a llevar a cabo la reparación se recogen en el artículo 4, apartado 3. De este modo, «quien cause un cambio nocivo o contamine un suelo (o sus sucesores), el propietario y el poseedor real del terreno, estarán obligados el a reparar el suelo y los lugares contaminados, así como cualquier contaminación que se

(64) GASSNER y SCHEMEL (2008: pp. 86-87).

(65) KLOEPFER (2011: p. 146).

(66) COSACK y ENDERS (2008: pp. 411-412).

cause a las aguas por dichos suelos contaminados, de manera que no haya riesgos, inconvenientes o molestias considerables para las personas o el público en general en un largo período de tiempo».

Asimismo, los artículos 13 a 16 regulan los planes de restauración. Se requiere por parte del responsable(s) llevar a cabo las investigaciones necesarias acerca del tipo de contaminante, cantidad y difusión, y presentar un plan de rehabilitación que contenga un resumen de la evaluación del riesgo y las investigaciones, información sobre los usos pasados y futuros de los suelos a reparar, la descripción de los objetivos de la reparación, la propuesta de medidas de descontaminación, protección y contención, y el correspondiente calendario de ejecución de estas medidas (art. 13). Los lugares contaminados se someterán al control de la autoridad competente, que podrá exigir a los obligados que lleven a cabo medidas de autocontrol, investigaciones en el suelo y el agua, y que se guarden registros de éstas (art. 15). Incluso, la propia autoridad podrá preparar o complementar el plan cuando este no se haya diseñado o no se haya llevado a cabo en plazo, o se haya ejecutado de forma técnicamente deficiente, cuando se desconozca al responsable debido a la amplia difusión de la contaminación o, porque en razón del número de sujetos obligados se requiere un enfoque coordinado (art. 14).

d) La obligación de sufragar los costes

Tal y como dispone el artículo 9.1 de la *USchadG*, el responsable deberá asumir los costes de las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños y de reparación. En concreto, el apartado 9 del artículo 2 incluye dentro del concepto de costes «aquéllos justificados por la necesidad de garantizar una aplicación adecuada y eficaz de la presente Ley, incluidos los costes de evaluación de los daños ambientales o de la amenaza inminente de tales daños y de las alternativas de acción posibles, así como los costes administrativos, jurídicos y de ejecución de las medidas, los costes de la recopilación de datos y otros costes generales, y los costes de seguimiento y supervisión». Asimismo, en la misma línea que la *USchadG*, el artículo 24.1 de la *BBodSchG* establece que los costes de las medidas impuestas para la investigación de los suelos contaminados y en la elaboración y ejecución de los planes de restauración serán soportados por los sujetos obligados a llevar a cabo tales medidas.

A estos efectos, el inciso 2º artículo 9.1 establece un mandato a los *Länder* para que aprueben «las disposiciones necesarias para la aplicación de la Directiva 2004/35/CE, sobre la asignación de costes, exención y reembolsos de los gastos, incluyendo los plazos de pago». Además, señala que en base a lo dispuesto en el artículo 8.4 de la DRM, los *Länder* pueden decidir que el responsable no tenga que soportar los costes de las medidas de reparación

adoptadas en dos supuestos concretos, que también nuestra LRM recoge su artículo 14.2 (67).

La primera posibilidad es que el daño traiga causa de una emisión o un hecho autorizados mediante autorización expresa y plenamente ajustados a las condiciones en ella fijadas, concedida u otorgada de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias nacionales aplicables. La posibilidad de aplicar esta exención ha sido muy controvertida en Alemania, pues mientras que la industria está a favor de la misma por razones de seguridad jurídica y de competitividad, la doctrina jurídica, así como las organizaciones medioambientales, han denunciado la defensa esta exención como una violación del espíritu de la responsabilidad estricta por los daños ambientales (68). La segunda posibilidad se trata de los daños causados en los supuestos de «riesgo del desarrollo» o «estado del arte» (cuando el estado de la ciencia y la tecnología no permiten, en ese momento, conocer los perjuicios ambientales de una actividad).

El Estado Federal no contempla directamente en la *USchadG* estas exenciones (69), pero el artículo 9.1, inciso segundo, permite a los *Länder* hacer uso de las mismas. Según REHBINDER (70) «la idea parece ser que, teniendo en cuenta el hecho de que en Alemania hay estados ricos y menos ricos o incluso pobres, corresponde a los *Länder* decidir si pueden darse el lujo de eximir a los operadores de soportar los costes de los daños que causen en esos supuestos», pues la *USchadG* no prevé algo similar a nuestro Fondo Estatal de Reparación de Daños Medioambientales (71). Sin embargo, como

(67) Por causa directa y expresa de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el Anexo III (será necesario, además, que el operador se haya ajustado estrictamente en el desarrollo de la actividad a las determinaciones o condiciones establecidas al efecto en la referida autorización y a la normativa que le sea aplicable en el momento de producirse la emisión o el hecho causante del daño medioambiental); y por los riesgos que implica el desarrollo tecnológico, es decir, que el operador pruebe que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento.

(68) REHBINDER (2007a: pp. 112-113).

(69) Aunque sí en otras normas, como en el artículo 19.1 de la *BNatSchG*, vid. *infra* apartado III.1.

(70) (2007a: p. 113)

(71) Destinado a sufragar los costes derivados de medidas de prevención, de evitación o de reparación de los bienes de dominio público de titularidad estatal, y que únicamente operará en «algunos» de los supuestos de exclusión de la responsabilidad previstos en la Ley (art. 14.2), y respecto de las aguas y las costas, en la medida en que a la AGE le corresponda velar por su protección, aunque las Comunidades Autónomas podrán participar de la gestión y financiación de este Fondo o establecer sus propios mecanismos (art. 34 LRM).

critican COSACK y ENDERS (72), «optar por no exigir los costes provocaría desventajas competitivas entre los *Länder* difícilmente comprensibles». En este sentido, el objetivo de una ley Federal es garantizar una justa y equilibrada competencia en la República Federal, así como la efectividad de la responsabilidad medioambiental a nivel nacional, lo que ya no estaría garantizado en el supuesto de que algunos *Länder* decidan no exigir al responsable el coste de los daños ambientales (73). Por ello, en el caso de que se otorguen estas exenciones, el *Land* en cuestión deberá asumir los costes, al ser el encargado de la ejecución de la Ley (74).

Al margen de dichas exenciones, en los supuestos en los que haya sido la autoridad quien haya adoptado las medidas (actuación directa, art. 8.1. *in fine*), estará facultada para iniciar un procedimiento de reembolso en el plazo de 5 años desde que se adoptaron las medidas o desde que se determine al responsable, a contar desde la fecha más tardía (75). Además, la legislación de los *Länder* puede establecer plazos más largos o sin límite de tiempo (art. 9.1.4 *USchadG*).

e) Las obligaciones en el caso de varios responsables

En el caso de que existan varios responsables de un daño ambiental, el artículo 9.2 de la *USchadG* dispone que «la obligación de reparar, así como la cuantía, dependerá del grado en que cada responsable haya causado el riesgo o el daño», pronunciándose en los mismos términos el artículo 24.2 de la *BBodSchG*. Además, «independientemente de su relación, tendrán derecho a reclamar compensaciones entre sí» en el plazo de 3 años, a contar desde la recuperación de costes cuando sea la autoridad competente quien adopte las medidas, o tras la finalización de la adopción de las medidas por el responsable o en el momento en el que el mismo tenga conocimiento de la identidad de la persona obligada a cubrir los costes de la reparación. Independientemente de tal conocimiento, el plazo de prescripción para ejercer la acción de reclamación es de 30 años desde la finalización de la adopción de las medidas.

Ahora bien, la *USchadG* permite que los responsables adopten disposiciones contractuales que les eximan de la obligación de compensar entre sí los daños (76) pues, en realidad, el artículo 9 de la DRM deja libertad a los Estados

(72) (2008: p. 415)

(73) DIEDERICHSEN (2007: p. 3378).

(74) COSACK y ENDERS (2008: p. 412).

(75) En idénticos términos de tiempo regula nuestra LRM la recuperación de costes (art. 48.2).

(76) COSACK y ENDERS (2008: p. 412).

miembros para que regulen la responsabilidad en el caso de varios causantes del daño (77). De este modo, nuestra LRM establece que en los supuestos en los que exista una pluralidad de operadores responsables, la responsabilidad será «mancomunada», a no ser que por ley especial que resulte aplicable se disponga otra cosa (art.11).

7. La autoridad competente

Las obligaciones y potestades de la autoridad administrativa competente se regulan en el artículo 7. A diferencia de nuestra LRM (art. 7), la *USchadG* no determina a quién le corresponde la ejecución de la Ley. No obstante, tal y como señala el artículo 83 de la *GG*, «los *Länder* ejecutarán las leyes federales como asunto propio» (78), lo que incluye los aspectos organizativos y la regulación del procedimiento administrativo (art. 84.1 *GG*), siempre bajo supervisión federal (art. 84.3 *GG*), salvo las excepciones «previstas o permitidas por la propia *GG*» (art. 83), esto es, los supuestos de ejecución de la legislación federal por los *Länder* como «competencia delegada», y los de ejecución por la propia Administración federal (que no afectan a las distintas piezas de la legislación ambiental) (79). Por tanto, por regla general, será competente la autoridad del *Länder* donde se haya producido el daño o amenaza inminente del daño ambiental, de igual modo que en España, también con carácter general, la ejecución de la LRM corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se localicen los daños causados o la amenaza inminente de que tales daños se produzcan (art. 7.1).

En cuanto a las funciones de la autoridad en la *USchadG* son inicialmente de supervisión, ya que las obligaciones de información, prevención y reparación son adoptadas, en principio, por el responsable (art. 7.1), pudiendo la autoridad exigirle (art. 7.2):

- 1) Que proporcione información sobre toda amenaza inminente de daño medioambiental, sobre la sospecha de que va a producirse una amenaza inminente o sobre un daño que ya ha ocurrido, junto con su propia evaluación,
- 2) Que adopte las medidas preventivas necesarias,

(77) «La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de cualesquiera disposiciones vigentes en las normativas nacionales en relación con la imputación de costes en caso de varios responsables, especialmente, en lo que respecta al reparto de responsabilidad entre el productor y el usuario de un producto».

(78) Ya que no se encuentra la protección al medio ambiente entre las «materias de la administración propia de la Federación» (art. 87 *GG*).

(79) VALENCIA MARTÍN (2016: p.1542).

3) Que adopte las medidas de evitación de nuevos daños y de reparación necesarias.

Por tanto, si el responsable no lleva a cabo de forma voluntaria el cumplimiento de las obligaciones que le exige la *USchadG*, éstas pueden ser exigidas por la autoridad competente. El artículo 7 de la *USchadG* ha sido criticado por parte de la doctrina, que entiende que es incompatible con los postulados de la DRM, ya que según establecen los artículos 5.4 y 6.3 de la Directiva «la autoridad competente exigirá que el operador adopte las medidas preventivas y reparadoras». Al establecer el apartado 2º de la *USchadG* que la autoridad «puede» exigir al responsable que adopte las medidas, se sostiene que no se corresponde con la obligación legal incondicional de exigir al responsable la adopción de tales medidas, como dispone la DRM (80). Argumenta REHBINDER (81) que «el artículo 7.1 de la *USchadG* establece un lenguaje muy ambiguo en cuanto a las obligaciones del organismo competente. El texto puede entenderse en el sentido de que la autoridad simplemente supervisa las medidas preventivas y reparadoras que debe tomar el operador, o se puede sostener que la autoridad debe velar por que se tomen tales medidas. Sin embargo, lo que sí está claro es que la autoridad competente no está obligada a ordenar al operador que realice acciones preventivas o de reparación, pues el artículo 7.2 de la Ley dispone expresamente que la autoridad competente «podrá» dictar tales órdenes. En la terminología jurídica alemana esto significa que su decisión es discrecional. Además, el artículo 7 no regula ni la ejecución de la Ley. Y, aunque la intervención de las asociaciones medioambientales prevista en los artículos 12 y 13 de la Directiva puede proporcionar cierta medida de control, la transposición alemana no es fácil de defender. Su conformidad con la Directiva está abierta a serias dudas».

En España, en cambio, la obligación legal de exigir por la autoridad las medidas no admite dudas, pues como establece el artículo 22 de la LRM «la autoridad competente velará para que el operador adopte las medidas de prevención, de evitación o de reparación de los daños medioambientales, así como para que observe las demás obligaciones establecidas en esta ley, en los términos en ella previstos».

Por otro lado, otra de las funciones de la autoridad es decidir, de conformidad con las regulaciones específicas, sobre la naturaleza y el alcance de las medidas de reparación que deban adoptarse, recordemos, de entre las identificadas, en su caso, por el responsable (art. 8 apartados 1 y 2) (82). Para el caso de que se produzcan varios daños al medio ambiente y las medidas

(80) COSACK, y ENDERS (2008: p. 412).

(81) (2007a: p. 114)

(82) Vid. *supra* apartado 6.B).c).

de reparación necesarias no se puedan adoptar al mismo tiempo, la autoridad competente podrá determinar, a su discreción, el orden de las medidas, teniendo en cuenta la naturaleza, extensión y gravedad de daños ambientales causados, las posibilidades de recuperación natural y los riesgos para la salud humana (art. 8.3). En el mismo sentido, siguiendo lo dispuesto en el artículo 7.3 de la DRM, nuestra LRM también prevé que, cuando se hayan producido varios daños medioambientales, la autoridad competente fije el orden de prioridades que habrá de ser observado, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza, el alcance y la gravedad de cada daño medioambiental, así como las posibilidades de recuperación natural. En todo caso, tendrán carácter preferente en cuanto a su aplicación las medidas destinadas a la eliminación de riesgos para la salud humana (art. 20.3).

Finalmente, la autoridad tiene también atribuida la función de cooperación e intercambio de información en caso de los «daños transfronterizos» (83). De este modo, tal y como establece el artículo 12 de la *USchadG*, cuando un daño ambiental afecte o pueda afectar a uno o varios Estados miembros de la UE, las autoridades competentes deberán cooperar con las autoridades correspondientes de los demás Estados miembros, intercambiando en una medida razonable la información necesaria para garantizar las medidas preventivas, de evitación de nuevos daños y de reparación que deban adoptarse.

8. El procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental

El procedimiento puede ser iniciado de oficio, a instancia de los afectados y por las asociaciones ecologistas reconocidas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la *USchadG*: «la autoridad competente adoptará las acciones encaminadas al cumplimiento de las medidas de reparación con arreglo a esta Ley, de oficio o cuando una parte afectada o una asociación, habilitada para tener acción en virtud del artículo 11 párrafo segundo, presente la correspondiente solicitud y cuando los hechos en los que dicha acción se base sugieran de forma plausible la ocurrencia de un daño ambiental».

No reconoce a diferencia de nuestra LRM, legitimación al propio responsable (operador en nuestro caso) de los daños, pero no nos cabe duda de que también podrán solicitar que se inicie el procedimiento por diversas razones (84): por la mejor situación técnica y recursos de que dispone la Administración para asistirle en la reparación, el posible desconocimiento

(83) Obligaciones que también tienen atribuidas nuestras autoridades administrativas (art. 8 LRM).

(84) Vid. ESTEVE PARDO (2008: p. 86) y GARCÍA AMEZ (2015: p.357).

por el operador del alcance de las medidas que debe adoptar, las cuales serán fijadas en la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento, o porque se produzcan varios daños al medio ambiente y las medidas de reparación no se puedan adoptar al mismo tiempo, en cuyo caso la autoridad competente determinará el orden de adopción de las medidas (art. 8.3); por cuanto que, parte afectada (85), son las personas físicas o jurídicas que (potencialmente) puedan ver afectados por el daño medioambiental sus derechos o intereses legalmente protegidos (donde tendría cabida la obligación de reparar el daño) (86).

Por otro lado, el artículo 10 de la *USchadG* no prevé, como si lo hace la LRM (art. 41.2 que exige al interesado especificar en la solicitud de iniciación del procedimiento de responsabilidad medioambiental «los daños o las amenazas de daños medioambientales»), que los interesados puedan solicitar la iniciación del procedimiento de responsabilidad medioambiental por las «amenazas inminentes de daño ambiental», sino solo por los daños ambientales ya producidos. En efecto, el artículo 12.5 de la DRM permite que los Estados decidan no aplicar las disposiciones relativas a la «solicitud de acción» respecto de los casos de amenaza inminente de daño ambiental. Opción seguida por la Ley de responsabilidad alemana, pues como explica la Sentencia del Tribunal Administrativo de primera instancia de Hamburgo, de 18 de septiembre de 2015, «ni de la Directiva de responsabilidad medioambiental ni del Convenio de Aarhus se deriva un deber para los Estados miembros de conceder legitimación a las asociaciones medioambientales reconocidas con respecto a las medidas para prevenir daños ambientales» (apartado 80). Por tanto, «el sentido del artículo 12.5 de la DRM es que los Estados Miembros deben tener la opción, tanto en el procedimiento administrativo, como en el posterior proceso judicial, de no conferir legitimación para la exigencia de medidas de prevención de daños» (apartado 76).

En cuanto a las asociaciones ecologistas a las que hace referencia el artículo 11, son aquellas reconocidas por la Ley Complementaria de Recursos en Materia de Medio Ambiente (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* o *UmwRG*) de 2006 (87). En virtud de esta Ley, una asociación alemana o extranjera será reconocida para presentar recursos si (art. 3.1):

(85) Es el equivalente al concepto de interesado que regula el artículo 4 de nuestra LPAC.

(86) COSACK y ENDERS (2008: p. 413).

(87) Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt— Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG), de 7 de diciembre de 2006 (*BGBI.* I S. 2749). Enmendada recientemente por la Ley para adaptar la Ley Complementaria de Recursos y otras regulaciones a los requisitos legales europeos e internacionales (*Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europä— und völkerrechtliche Vorgaben*), de 29 de Mayo de 2017 y por la Ley

- 1) De acuerdo con sus Estatutos, promueve de forma activa y permanente la protección del medio ambiente;
- 2) Ha existido durante al menos los tres años previos al momento del reconocimiento y ha sido activa durante ese tiempo en el sentido del punto anterior (88);
- 3) Ofrece garantías sobre el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniéndose en consideración el tipo y el alcance de su actividad anterior, la composición de sus miembros y su eficacia;
- 4) Persigue fines benéficos en el sentido del artículo 52 del Código Tributario alemán; y
- 5) Permite que todo el que apoye los objetivos de la asociación se convierta en miembro (lo que excluye a fundaciones como Greenpeace y WWF) (89).

Iniciado el procedimiento administrativo, la autoridad competente decidirá, de conformidad con las regulaciones específicas, sobre la naturaleza y el alcance de las medidas de reparación que deban adoptarse de entre las identificadas por el operador (art. 8.1 y 8.2 *USchadG*), e informará a los afectados y a las asociaciones ecologistas, dándoles la posibilidad presentar observaciones, que serán tenidas en cuenta en el proceso de decisión (art. 8.4 *USchadG*).

El procedimiento finalizará con un acto administrativo que deberá ser motivado y contener la información relativa a los recursos legales que tengan cabida (art. 11.1 *USchadG*), pues contra la resolución que decida sobre la obligación de adoptar o no las medidas se podrá interponer recurso ante los tribunales [art. 40.1 la Ley de la Jurisdicción Contenciosa (*Verwaltungsgerichtsordnung* o *VWgO*) (90)].

Ahora bien, respecto de la legitimación de las asociaciones ecologistas reconocidas, el artículo 11.2 de la *USchadG* señala que el recurso sobre la

para modernizar la Ley de evaluación del impacto ambiental (*Gesetz Zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung*) de 20 de julio de 2017. Esta Ley es la equivalente a nuestra Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

(88) Nuestra LRM [art. 42.1.b)] exige un lapso de tiempo previo menor: «Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción».

(89) REHBINDER (2011: p. 145).

(90) De 19 de marzo de 1991 (*BGBI.* I S. 686). Establece que el recurso ante los tribunales administrativos deberá estar disponible en todas las controversias de derecho público de carácter no constitucional, en la medida en que los conflictos no estén atribuidos expresamente a otro tribunal por una ley federal.

resolución administrativa o su omisión por parte de la autoridad competente se rige por lo dispuesto en la *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*. Por tanto, como explica REHBINDER (91) la asociación deberá cumplir con todos los requisitos del artículo 3 de la *UmwRG* mencionados *supra*, y además con ciertos prerequisites, como que su alcance geográfico se extienda al menos a un «Land» y que su actuación sea apropiada en esta área, incluyendo la responsabilidad financiera. A estos efectos, señala el Tribunal Administrativo de primera instancia de Saarlouis (*Verwaltungsgericht*) en Sentencia de 12 de septiembre de 2012, que «la *UschadG* no atribuye a la autoridad competente la función de supervisar qué asociaciones ambientales están correctamente reconocidas, sino que ésta debe actuar sobre la base de una solicitud de un organismo reconocido como asociación ambiental de acuerdo con el 10 de la Ley de responsabilidad, en el caso en que los hechos presentados en apoyo de la solicitud demuestran de forma creíble que se haya producido un daño ambiental».

En cuanto al plazo, según el artículo 2.3 de la *UmwRG*, la asociación dispone de un plazo de un año (plazo general de recurso en primera instancia según el artículo 47.2 de la *VWgO*) para interponer recurso si la resolución se ha adoptado vulnerando la legislación vigente en relación con todas las materias recogidas en el artículo 1.1, que incluye la práctica totalidad de las materias que se regulan en relación con el medio ambiente. Si la decisión no fue publicada ni notificada a la asociación, el plazo de un año contará desde que ésta tuvo conocimiento de la decisión o pudo haberlo tenido. Como excepción, los recursos contra las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 1 apartados 5 y 6, es decir, las relativas a actos administrativos o contratos públicos que autoricen proyectos mediante la aplicación de legislación medioambiental federal, estatal o europea de aplicación directa; y las relativas a actos para la adopción de medidas de vigilancia o control al objeto de lograr el cumplimiento de las decisiones adoptadas conforme a legislación medioambiental, se podrán interponer en el plazo de dos años desde que éstas se dictaron, con independencia de que la asociación haya tenido conocimiento de la mismas (92). El plazo de un año para interponer recurso también se aplicará en el caso de omisión de la decisión, es decir, cuando la decisión no haya sido dictada por la autoridad competente de forma indebida, el cual comenzará a contar desde que la asociación haya tenido o pueda haber tenido conocimiento de la omisión de la resolución administrativa.

Por otro lado, debemos destacar que la *UmwRG* ha sido modificada en varias ocasiones a raíz de una serie de sentencias del TJUE, para adecuar

(91) (2011: p. 145)

(92) El plazo de dos años es una novedad introducida por la Ley de 29 de mayo de 2017.

el contenido de la norma a las correspondientes directivas europeas (93). Destacamos la que tuvo lugar el 8 de abril de 2013 (94), a raíz de la STJUE de 11 de mayo de 2012, en el asunto «Trianel» (95) pues, hasta entonces, la legitimación de las asociaciones se limitaba expresamente a que se hubiera vulnerado normativa ambiental que reconociese derechos individuales (antiguo artículo 2.5.1). En la citada sentencia, el órgano jurisdiccional alemán (96) plantea una cuestión prejudicial de interpretación en la que solicita al TJUE que precise si el artículo 10 bis de la Directiva 85/337/CE (relativa a la evaluación de impacto ambiental de proyectos) se opone a una regulación que no reconoce a las asociaciones ambientales la posibilidad de invocar la infracción de una disposición que protege solamente los intereses de la colectividad y no de los particulares. El Tribunal resuelve «que las organizaciones no gubernamentales tienen una legitimación privilegiada frente a los particulares. El legislador nacional puede supeditar la legitimación de los particulares a la vulneración de derechos públicos subjetivos, pero en modo alguno puede aplicar esta limitación a las asociaciones ambientales» (97).

Como explica DIEZ SÁNCHEZ (98), «de todos es conocido que únicamente en el Derecho alemán se admite expresamente que en la técnica procesal de cualquier recurso contra la Administración pública se están protegiendo verdaderos derechos subjetivos, conforme al artículo 19.4 de su Ley Fundamental (99)». Ahora bien, el mismo «no garantiza al ciudadano ningún control general de legalidad de la Administración sino una decisión sobre la tutela judicial individual» (100). En efecto, la anterior redacción de la *UmwRG* reflejaba la «teoría de la norma de protección» (*Schutznormtheorie*) que supone que la norma legal supuestamente violada debe diseñarse para proteger los intereses

(93) (SSTJUE de 11 de mayo de 2012, asunto C-115/09; de 7 de noviembre de 2013, asunto C-72/12; y de 15 de octubre de 2015, asunto C-137/14).

(94) (BGBl. I S. 753).

(95) (Asunto C-115/09). Sobre la jurisprudencia de Aarhus del Tribunal de Justicia Europeo y la acción colectiva, *vid.* REHBINDER (2012: pp. 23-31) y REHBINDER (2014: pp. 185-190).

(96) El Tribunal Superior de Justicia de Renania del Norte-Westfalia, mediante resolución de 5 de marzo de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia Europeo el 27 de marzo de 2009.

(97) *Vid.* DELGADO DEL SAZ (2012: pp. 327-329).

(98) (2010: pp. 54-55). Añade que «ese precepto determina que al «núcleo esencial de la Administración del Estado de Derecho en Alemania pertenece la obligación del Estado de garantizar la justicia»; que los «derechos de los ciudadanos se protegen procesalmente gracias al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva» («principal derecho fundamental procesal y, al mismo tiempo, elemento central del principio alemán de control»); y que «los principales garantes del derecho de los ciudadanos a un control de hecho efectivo son los tribunales independientes».

(99) Dispone que «toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir a la vía judicial».

(100) KAHL (2010: p.75).

individuales (101). En el caso de daños ambientales al suelo que amenazan la salud humana, el requisito podía llegar a tener sentido, pero respecto de los años a las especies y hábitats naturales es difícil imaginar se pueda afectar a los derechos individuales (102).

En definitiva, las asociaciones ambientales tienen como objetivo la defensa del interés general de protección del medio ambiente, y no la defensa (al menos no directamente) de intereses individuales (103), a lo que hay que añadir que, como declara el TJUE a raíz de la reciente sentencia de 1 de junio de 2017, asunto C-529/15, caso *Verwaltungsgerichtshof* contra *Gert Folk*, «el artículo 12 de la DRM determina las categorías de personas físicas o jurídicas legitimadas para presentar observaciones en materia de daños medioambientales. Estas tres categorías incluyen a las personas que se vean o puedan verse afectadas por un daño medioambiental, que tengan un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño o que aleguen la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro. La transposición completa y correcta de la Directiva exige que estas tres categorías de personas puedan presentar observaciones en materia de daños medioambientales, que estén facultadas para solicitar a la autoridad competente la adopción de medidas de acuerdo con dicha Directiva y, por lo tanto, que puedan iniciar un procedimiento de recurso ante un tribunal o cualquier otro organismo público competente, de conformidad con los artículos 12 y 13 de la citada Directiva» (apartados 44 y 46). Por ello, según establece actualmente el artículo 2.4.1 de la *UmwRG*, «la acción de la asociación se justifica si la decisión o su omisión vulnera las leyes de protección del medio ambiente y, además, afecta a las cuestiones ambientales que figuren entre los objetivos recogidos en los estatutos de la asociación en cuestión», sin exigir, por tanto, la vulneración de derechos individuales.

9. El ámbito de aplicación temporal

El artículo 13 limita la aplicación de la *USchadG* en el tiempo, en los mismos términos que el artículo 4 de la LRM y su disposición transitoria única, por tanto, «esta ley no se aplica a los daños causados por las emisiones, eventos o incidentes que tuvieron lugar con anterioridad al 30 de abril 2007 o se deriven de actividades específicas que terminaron antes de esa fecha, ni a los daños causados hace más de 30 años, si durante ese período ninguna autoridad tomó medidas contra el responsable».

(101) REHBINDER (2007a: p.115).

(102) WAGNER (2008: p. 566).

(103) DELGADO DEL SAZ (2012: pp. 326).

Como explicábamos al inicio de este trabajo, el 30 de abril de 2007 era la fecha límite para la trasposición de la DRM. La *USchadG* entró en vigor el 14 de noviembre, pero se aplica a todo daño ambiental causado por las emisiones, eventos, o incidentes, que se produjeran a partir del 30 de abril de 2007, o a actividades concretas que terminaron pasada esa fecha (104). Se trata, por tanto, de un supuesto de retroactividad permitida (105), como ya declaró el TJUE en su sentencia de 4 marzo de 2015, *Fippa Group* y otros, asunto C-534/13, considerando 44: «se desprende del artículo 17, guiones primero y segundo, de la DRM, en relación con su considerando 30, que la citada Directiva se aplica a los daños causados con posterioridad a dicha fecha o anteriormente pero cuando no hubieran concluido antes de la misma». En el mismo sentido, declara el Tribunal Europeo en sentencia de 1 de junio de 2017, asunto C-529/15, caso *Verwaltungsgerichtshof* contra *Gert Folk* «que la Directiva es aplicable *ratione temporis* a los daños ocasionados por la explotación de una instalación autorizada y puesta en marcha antes de 30 de abril de 2007» (apartado 25).

III. LAS REGULACIONES ESPECÍFICAS

Por regímenes específicos nos referimos a los establecidos por las normas que la *USchadG* denomina «regulaciones específicas» en el artículo 2.10, y que protegen las especies y los hábitats, el agua y los suelos. Así, la responsabilidad por los daños a estos recursos tiene su base en dos pilares, por un lado, las normas mínimas de protección que establece la *USchadG* respecto de la reparación de los daños medioambientales (de alcance supletorio) y, por otro, los artículos de las regulaciones específicas a los que remite el artículo 2.1 de la Ley (106). Se trata ahora de analizar el segundo de los pilares.

1. Los daños a las especies y los hábitats

Según establece el artículo 19.1 de la *BNatSchG*, un daño a las especies y los hábitats naturales a efectos de la *USchadG* es «cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies» (107).

(104) DIEDERICHSEN (2007: p. 3377).

(105) KLOEPFER (2011: p. 146).

(106) GASSNER y SCHEMEL (2008: p. 89).

(107) La *USchadG* no define el estado de conservación favorable, por lo que se estará a lo dispuesto en el artículo 2.4 de la DRM.

Tal y como señalan los apartados 3 y 4, las especies a las que se refiere el apartado 1, son las que se protegen en la Directiva Aves (108) y en la Directiva Hábitats (109), no habiéndose ejercido ampliación alguna del ámbito de protección tal y como permite el artículo 2.3.c) de la DRM (110). La cuestión está, como sucede en todos los Estados miembros, en la interpretación de lo que se entiende por efectos adversos «significativos» en relación con el «estado básico» (111). Dispone el apartado 5 del artículo 19 de la *BNatSchG*, que el punto de partida para determinar el estado básico se lleva a cabo teniendo en cuenta los criterios del Anexo I de la DRM (112), reproduciendo los supuestos de daños no calificables como significativos (Anexo I *in fine*) (113). En con-

(108) Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 (DO L 20 de 26 de enero de 2003).

(109) Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992 conservación de los hábitats naturales y la flora y fauna silvestres (DO L 206 de 22 de julio de 1992).

(110) Ampliación que sí realiza la LRM, pues entre las «especies y hábitats naturales protegidos» los apartados 4 y 5 del artículo 2 incluyen no sólo los comprendidos en las normas sobre la materia mencionadas en la Directiva, sino también a cualesquiera otros protegidos por la legislación comunitaria, estatal o autonómica, así como por los tratados internacionales en que España sea parte, siempre que, en cuanto a la flora y fauna se refiere, «se hallen en estado silvestre en el territorio español, tanto con carácter permanente como estacional», excluyendo (a diferencia de la DRM) a las «especies exóticas invasoras» (entendiéndose por tales aquéllas introducidas deliberada o accidentalmente fuera de su área de distribución natural y que resultan una amenaza para los hábitat o las especies silvestres autóctonas).

(111) «Aquel en que, de no haberse producido el daño medioambiental, se habrían hallado los recursos naturales y los servicios de recursos naturales en el momento en que sufrieron el daño, considerado a partir de la mejor información disponible» (art. 2.14 DRM y 2.19 LRM). El Reglamento de la LRM añade una precisión importante para aclarar que el estado básico debe determinarse en relación con el agente causante del daño y, por tanto, no hace referencia a un estado ideal de conservación del medio receptor, sino a aquel que presentara éste en el momento inmediatamente anterior a la actuación del agente. Serán, por tanto, las variables vinculadas a dicho agente las que habrá que analizar antes y después del daño. Por otro lado, se prevén los supuestos en los que la determinación del estado básico deberá tener en cuenta la posible evolución que hubieran tenido los recursos naturales de no haberse producido el daño: cuando exista información histórica fehaciente que demuestre la tendencia evolutiva de dichos recursos naturales o la previsión de que exista un cambio de uso del suelo en un instrumento de planeamiento con anterioridad a la producción del daño (Preámbulo de la norma).

(112) La misma remisión encontramos en el artículo 2.1.a) de la LRM: «El carácter significativo de esos efectos se evaluará en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el Anexo I».

(113) — las variaciones negativas inferiores a las fluctuaciones naturales consideradas normales para la especie o el hábitat de que se trate;

— las variaciones negativas que obedecen a causas naturales o se derivan de intervenciones relacionadas con la gestión corriente de los parajes, según se definan en el registro de hábitats o en la documentación de objetivos o según hayan sido efectuadas anteriormente por los propietarios u operadores;

secuencia, la doctrina alemana entiende que el examen de la significatividad del daño se debe llevar a cabo mediante una comparación del estado inicial con el «estado tras la lesión» y resolver la cuestión de si el estado de conservación favorable de la especie o hábitat se mantiene, teniendo también en cuenta las condiciones particulares de la región o zona afectada (114). Por tanto, la aplicación de la *USchadG* a este tipo de daños siempre dependerá de una evaluación individual realizada por las autoridades competentes acerca de la importancia de los efectos causados sobre los recursos naturales afectados (115), siendo siempre significativos los daños con efectos demostrados sobre la salud humana.

Por otro lado, en el mismo artículo 19.1 de la *BNatSchG* se recogen una serie de supuestos de exención de la responsabilidad, al establecer la inexigibilidad de sufragar los costes por el responsable que cause daños a las especies y hábitats protegidos por tratarse de actividades previamente identificadas y autorizadas específicamente por la autoridad competente (116), por ejemplo, por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica; en los casos en los que no existen alternativas razonables que permitan cumplir la finalidad del proyecto; actividades que tienen como fin la investigación; por el bien de la salud humana o la seguridad pública, incluyendo la defensa y protección de la población civil, etc. Como ya se ha anticipado (117), la cobertura jurídica de estas exenciones se encuentra en el artículo 9.1 de la *USchadG*, a partir de lo dispuesto en el artículo 8.4 de la DRM.

Finalmente, el responsable que en aplicación de *USchadG* cause daños a las especies y hábitats naturales protegidos, deberá adoptar las medidas de reparación necesarias de conformidad con el Anexo II número 1 de la DRM (art. 19.4 *BNatSchG*), así como cumplir con la obligación de información (art. 4 *USchadG*), a fin de que la autoridad pueda supervisar su correcta adopción (art. 7.1 *USchadG*) o exigir al responsable las actuaciones que procedan (art. 7.2 *USchadG*).

— los daños a especies o hábitats con demostrada capacidad de recuperar, en breve plazo y sin intervención, el estado básico o bien un estado que, tan sólo en virtud de la dinámica de la especie o del hábitat, dé lugar a un estado equivalente o superior al básico.

(114) KNOPP, WIEGLEB y PIROCH (2008: p.747).

(115) DIEDERICHSEN (2007: p. 3378).

(116) ERBGUTH y SCHLACKE (2016: pp. 271 y ss.).

(117) *Vid. supra* apartado 6.B).d).

2. Los daños a las aguas

Con la *USchadG* se introduce por primera vez en el ordenamiento jurídico alemán la responsabilidad independiente de la culpa para los daños puramente ecológicos causados a las aguas (118). De esta forma, el artículo 90.1 de la *WHG* determina el concepto de daños a las aguas como «cualquier daño que produzca efectos adversos significativos sobre el estado ecológico o químico de las aguas superficiales o las aguas costeras, en el potencial ecológico o el estado químico de las aguas superficiales artificiales y muy modificadas y de las aguas costeras, o en el estado químico o cuantitativo de las aguas subterráneas (119)».

Asimismo, dispone el apartado 2º del artículo 90 que el responsable que en aplicación de la *USchadG* cause un daño a las aguas deberá adoptar las medidas de reparación necesarias de conformidad con el Anexo II número 1 de la DRM. Así, la reparación de los daños a las aguas tiene como objetivo la restauración original (al momento anterior del evento perjudicial para el medio) (120).

A diferencia de la *BNatSchG*, la *WHG* no establece qué debe entenderse por «efectos adversos significativos» (tampoco lo aclara la DRM) (121). Según COSACK y ENDERS (122), se requiere una constatación de otras características calificativas que justifiquen la significatividad del daño, teniendo en cuenta los objetivos de la *USchadG* y aplicándolos al caso concreto, partiendo de la consideración de que, debido a la gran importancia de las aguas como recurso natural, el nivel de exigencia para apreciar un efecto significativo debe ser bastante bajo (123).

(118) ERBGUTH y SCHLACKE (2016: p. 303).

(119) Con excepción de los efectos adversos a los que se aplica el artículo 31 apartado 2, en relación con los artículos 44 y 47 apartado 3, punto 1. Se refiere a aquellos supuestos en los que se produce cierta pérdida de calidad de las aguas, pero que no constituyen daños al medio ambiente relevantes, al tratarse de alteraciones que por el interés público son inevitables. COSACK y ENDERS (2008: p. 409).

(120) GASSNER y SCHEMEL (2008: p. 90).

(121) A este respecto, en España, si se han establecido algunos criterios, de modo que el apartado 2º del artículo 16 del Reglamento establece que, «los daños ocasionados a las aguas serán significativos si la masa de agua receptora experimenta un efecto desfavorable de su estado ecológico, químico o cuantitativo, en el caso de aguas superficiales o subterráneas, o de su potencial ecológico, en el caso de aguas artificiales y muy modificadas, que traiga consigo, en ambos casos, un cambio en la clasificación de dicho estado en el momento de producirse la afectación, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica».

(122) (2008: p. 409)

(123) Aun así, añaden que, dado que la norma hace referencia expresa a la significatividad del daño, se aconseja una aclaración legislativa del término.

3. Los daños al suelo

Según el artículo 2.1 de la *USchadG*, se entiende por daños al suelo «aquellos impactos sobre las funciones del suelo definidas en el artículo 2.2 de la Ley Federal de protección del suelo (*BBodSchG*), como resultado de la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos sobre, en o bajo tierra, provocando riesgos para la salud humana». Según el artículo 2.2 de la *BBodSchG*, estas funciones son:

- 1) Funciones naturales como:
 - a. base para la vida y hábitat para las personas, animales, plantas y los organismos del suelo,
 - b. parte de los sistemas naturales, especialmente a través del agua y los ciclos nutrientes,
 - c. un medio para la descomposición, el equilibrio y la restauración como resultado de su filtrado, regulación y conversión de sustancias y, especialmente, para la protección de las aguas subterráneas;
- 2) Funciones como un archivo de la historia natural y cultural; y
- 3) Funciones de uso como
 - a. fuente de materias primas,
 - b. área para el asentamiento y la recreación,
 - c. lugar para el uso agrícola o forestal,
 - d. ubicación para otros usos económicos y públicos, para el transporte, para el suministro y para la eliminación de residuos.

Por tanto, si como consecuencia de un impacto al medio se alteran las funciones descritas, causando riesgos para la salud humana, estaremos ante un daño medioambiental protegido por la *USchadG*. Sin embargo, la *USchadG* no define lo que se entiende por tales riesgos a la salud (ni tampoco la LRM o la propia DRM). Según COSACK y ENDERS (124) «en base a los principios del Derecho europeo, el concepto de salud debe interpretarse ampliamente en la línea de lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”».

Debemos destacar que la *USchadG* se ve limitada en su aplicación por su concepto de daño al suelo más estricto que el que establece la *BBodSchG* (125), pues la exigencia de que el daño provoque riesgos para la salud humana supone que la pérdida de las funciones del suelo, en particular, las funciones

(124) (2008: p. 410)

(125) Becker (2007: p. 22).

naturales o ecológicas en el sentido del artículo 2.2 párrafo 1 *BBodSchG* no entren en su ámbito de aplicación (126). Como consecuencia, en base al principio de supletoriedad (127), la *USchadG* mantiene a menudo con respecto a la protección del suelo un papel irrelevante (pues actúa de forma subsidiaria respecto de la *BBodSchG*), dado su concepto de daño al suelo de alcance más limitado, centrado en la contaminación que provoque riesgos para la salud humana, respecto del que establece el artículo 2.3 de la *BBodSchG*, que protege todas las funciones del suelo al señalar que se entiende por daño: «los cambios perjudiciales del suelo supongan el deterioro sus funciones provocando riesgos, desventajas significativas o molestias considerables para las personas o el público en general». Aun así, el concepto de daños al suelo que prevé la *USchadG* es más amplio que el que establece la DRM y la LRM, pues aunque exige que se provoquen riesgos para la salud humana, no requiere que éstos sean «significativos», rebajando así el umbral de aplicación que establece la DRM (128).

Por otro lado, en circunstancias concretas, la *USchadG* sí va más allá de la *BBodSchG* y encuentra una aplicación preeminente, especialmente, respecto de la obligación de información que establece el artículo 4 de la *USchadG* frente a lo que dispone el artículo 12 de la *BBodSchG*, o a efectos de recursos, pues el artículo 11.2 de la *USchadG* reconoce una mayor legitimación a las asociaciones ecologistas que actúen contra una decisión u omisión de la autoridad competente dictada en aplicación de la *BBodSchG* (129).

IV. EL SEGURO ALEMÁN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AMBIENTALES

1. Prescindiendo de las garantías financieras obligatorias

El artículo 14 de la DRM establece que «los Estados miembros adoptarán medidas para fomentar el desarrollo de mercados e instrumentos de garantía financiera, incluyendo mecanismos financieros en caso de insolvencia, con el fin de que los operadores puedan recurrir a garantías financieras para hacer frente a sus responsabilidades», no imponiendo, por tanto, un régimen de garantías financieras obligatorias (130). Aunque en el borrador original de la

(126) COSACK y ENDERS (2008: p. 410).

(127) *Vid. supra* apartado II.3.

(128) *Vid. supra* apartado II.4.

(129) ERBGUTH y SCHLACKE (2016: p. 370).

(130) Únicamente ocho países de la Unión han establecido un régimen de garantías financieras obligatorias en transposición de la DRM: España, Bulgaria, Portugal, Grecia, Hungría, Eslovaquia, Chequia y Rumanía.

USchadG se incluía la regulación de las garantías financieras, éstas fueron descartadas durante el proceso legislativo posterior sobre la base de que la introducción de un seguro obligatorio habría obstaculizado significativamente el desarrollo del mercado de los seguros, por resultar extremadamente complicada la cobertura de los nuevos riesgos ambientales (131).

Como explica REHBINDER (132), «la aplicación alemana de esta disposición de la DRM se ha caracterizado por un alto grado de escepticismo acerca de la disponibilidad de un seguro obligatorio de daños medioambientales en el mercado. Si partimos de la experiencia del artículo 19 de la *UmweltHG*, que faculta al Gobierno para introducir, por vía reglamentaria, un seguro obligatorio para las actividades con un riesgo particularmente alto recogidas en la Ley, este empoderamiento nunca se ha utilizado porque se pensó que el mercado de seguros para la responsabilidad ambiental no estaba lo suficientemente desarrollado como para permitir la introducción de cualquier sistema de seguro obligatorio. En consecuencia, la *USchadG* deja la cuestión al mercado privado». Por tanto, dada la extensión de la responsabilidad ambiental y la ausencia de un límite de responsabilidad, por el momento, el legislador alemán ha descartado establecer una garantía financiera obligatoria. De esta forma, es una decisión puramente comercial y voluntaria del (posible) responsable, el cubrir el riesgo de los daños al medio ambiente a través de un seguro (133).

Previamente a la *USchadG*, los seguros clásicos de responsabilidad se valían de determinadas exclusiones para limitar el riesgo medioambiental, en base a la poca experiencia que había sobre la cobertura y tratamiento de los daños a los recursos naturales. En particular, la falta de criterios para la evaluación y reparación de los daños ambientales hacía que la protección ofrecida fuera solo parcial. Con la aprobación de la *USchadG*, se plantea en Alemania el debate sobre si, y en qué medida, el daño ambiental puede ser asegurado y que cobertura puede ofrecer el mercado de los seguros (134). En cualquier caso, lo cierto es que la *USchadG* establece la obligación del responsable (operador) de prevenir y reparar el daño ambiental significativo, responsabilidad que es «completa» (ilimitada en términos de la LRM), ya que el artículo 9.1 le atribuye la obligación de correr con todos los costes derivados de la aplicación de las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños y de reparación (135), de ahí la importancia y el buen papel que un seguro

(131) En España, están obligados a suscribir una garantía financiera los operadores que ejerzan las actividades del Anexo III (art. 24 LRM), aunque con las excepciones que prevé el artículo 28 de la LRM y el artículo 37 del su Reglamento de desarrollo.

(132) (2007a: p. 117)

(133) DIEDERICHSEN (2007: p. 3380).

(134) ARMBRÜSTER y SCHREIER (2016: pp. 3-4).

(135) ARMBRÜSTER y SCHREIER (2016: p. 7).

de responsabilidad medioambiental puede ofrecer a los operadores económicos para garantizar la continuidad de sus empresas (136).

2. Los problemas relacionados con la asegurabilidad de los daños medioambientales

No difieren demasiado de los que encontramos en España, pues tanto la *USchadG* como la LRM suponen para el sector de los seguros nuevos retos. En particular, resulta complejo determinar los costes de la reparación y al mismo tiempo que la cuantía de la prima no sea prohibitiva, sumado a la falta de experiencia para la estimación del alcance de los daños, la amplia discrecionalidad de la autoridad competente en la determinación de las medidas aplicables (art. 8.2 de la *USchadG*), así como la identificación del estado inicial de la fauna y la flora (o de las aguas) y de la significatividad de los daños (137). Asimismo, la estimación de la frecuencia de las reclamaciones que pueden producirse es casi imposible.

No obstante, a pesar de la difícil tarea del calcular la prima, así como la falta de evaluación e investigación de los riesgos, las compañías de seguros ofrecen cobertura para la responsabilidad por los daños ambientales desde poco después de la entrada en vigor de la *USchadG* (138). Ciertamente, los seguros tradicionales no cubrían los casos de responsabilidad que esta norma establece, en particular, con el modelo de seguro de responsabilidad ambiental (*Umwelthaftpflichtversicherung* o *UHV*), que se desarrolló en los años noventa del siglo pasado con la entrada en vigor de la *UmweltHG*, y que se refiere a la responsabilidad legal de derecho privado para daños a las personas y a la propiedad causados por impactos ambientales y, por tanto, no a la responsabilidad medioambiental de carácter administrativo. En respuesta, la Asociación General Alemana de la Industria de los Seguros (*Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft* o *GDV*) (139) ha adaptado el seguro a la cobertura que requiere la responsabilidad que establece la *USchadG*, elaborando las «recomendaciones de las condiciones generales» (*Allgemeine*

(136) Aunque nuestra LRM contempla tres modalidades de garantía financiera, esto es, el seguro, el aval bancario y la reserva técnica (art. 26), en Alemania únicamente se han desarrollado los seguros ambientales, no constándonos que se hayan implantado, al menos de momento, las otras dos modalidades de garantía financiera u otras diferentes.

(137) ARMBRÜSTER y SCHREIER (2016: p. 9).

(138) COSACK y ENDERS (2008: p. 414).

(139) Con sede en Berlín, es la organización que agrupa a las aseguradoras privadas en Alemania. Cuenta con cerca de 460 miembros que proporcionan a través de 428 millones de contratos de seguro cobertura integral a hogares privados, industrias, comercios e instituciones públicas. <http://www.gdv.de> (Acceso: 8 de enero de 2018).

Versicherungsbedingungen o AVB) (140) del seguro por daños ambientales (*Umweltschadensversicherung* o USV) (141).

3. El modelo de seguro *Umweltschadensversicherung*

EL USV está compuesto por una cobertura básica y dos módulos adicionales opcionales. La «cobertura básica» incluye los daños al medio ambiente fuera de las propias instalaciones del asegurado, en particular, a la biodiversidad, a las aguas y a los terrenos de terceros, con excepción de los daños a las aguas subterráneas y a las instalaciones de terceros. Además, respecto de los daños a los suelos, se requiere que se cause un riesgo para la salud humana, tal y como exige el artículo 2.1.c) de la *USchadG*.

Para cobertura de los daños ambientales que se produzcan en instalaciones propias se puede contratar el «módulo adicional primero», mientras que «el módulo adicional segundo» amplía la cobertura en el sentido de la Ley de Suelos (*BBodSchG*), más allá de las obligaciones que establece la *USchadG*. De este modo, ofrece cobertura para las obligaciones de descontaminar el propio suelo por los cambios nocivos que no supongan riesgos para la salud humana, siempre que afecten a las funciones del suelo en el sentido del artículo 2.3 (142), lo que lógicamente supondrá un aumento sustancial de la prima, por lo que dicha cobertura para las empresas sin ese riesgo específico no es adecuada (143). Por el contrario, quedan excluidos de la cobertura del seguro aquellas reclamaciones de responsabilidad de derecho privado. La cobertura para tales reclamaciones sólo puede ser proporcionada en virtud de un seguro de responsabilidad industrial, profesional o de responsabilidad ambiental por daños privados (*UHV*).

Por otro lado, existe también la modalidad del llamado «seguro básico para daños ambientales». Está destinado a pequeñas empresas, pequeños comercios o artesanos que no presenten grandes riesgos y que, por tanto, no tienen en principio una alta probabilidad de causar daños ambientales. Con esta estructura modular, el USV tiene en cuenta las diferentes situaciones particulares de los asegurados, permitiendo a las aseguradoras llevar a cabo

(140) Las recomendaciones no son vinculantes y su uso opcional, por tanto, son posibles acuerdos diferentes entre el asegurador y el asegurado. La última versión disponible es de febrero de 2016, disponible en la página web de la GDV, <http://www.gdv.de> (Acceso: 11 de enero de 2018).

(141) WAGNER (2008: p. 578).

(142) *Vid. supra* apartado III.3.

(143) ARMBRÜSTER y SCHREIER (2016: p. 12).

un análisis de los riesgos adecuado y eficaz, así como el cálculo de la prima correspondiente en la póliza individual de cada asegurado (144).

En España, el seguro de responsabilidad por daños medioambientales ha sido desarrollado principalmente por el *Pool* Español de Riesgos Medioambientales (PERM) (145), compuesto por las principales 25 compañías aseguradoras y reaseguradoras de nuestro país. En concreto, el modelo que oferta se denomina «Seguro de Responsabilidad Medioambiental y Civil por Contaminación» y, mediante el mismo, ofrece de forma combinada un seguro para la reparación de los daños medioambientales y personales, comprendiendo así la cobertura de los daños tradicionales a particulares (art. 5 LRM) y los daños causados a los recursos naturales. Según el propio PERM: «estos seguros son necesarios para tener una protección adecuada frente a reclamaciones de la Administración y, a la vez, de terceros» (146).

De este modo, el seguro se estructura en tres módulos de cobertura, siendo el primero obligatorio y los otros dos voluntarios (147):

- 1) El primer módulo es el de responsabilidad medioambiental (SRM), excluyendo los gastos de descontaminación del propio suelo del centro asegurado.
- 2) El segundo módulo ofrece cobertura para la descontaminación del propio suelo, esto es, garantiza los gastos de descontaminación del suelo que ocupa la actividad asegurada, prestación que queda expresamente excluida del módulo anterior. Se ha separado esta cobertura en un módulo aparte, porque la contratación de la misma requerirá de información complementaria y se aplicarán criterios específicos derivados de la contaminación.
- 3) El tercer módulo (con una suma asegurada aparte) incluye la responsabilidad civil por contaminación (SRCC). Mediante el mismo se

(144) ARMBRÜSTER y SCHREIER (2016: pp 10-11).

(145) Es una agrupación de interés económico constituida en 1994 para administrar un convenio de correaseguro que permita la suscripción conjunta de los riesgos medioambientales con un contenido contractual uniforme, acogiendo tanto a compañías aseguradoras como reaseguradoras. Se constituyó inspirándose en otros tres *pools* que ya existían en Europa [el italiano (*Pool RC inquinamento*), el francés (*Assurpol*) y el holandés (*Nederlandse Milieupool*)], con la finalidad de gestionar un Convenio de suscripción por cuenta común de riesgos medioambientales: las entidades adheridas al Convenio y, por tanto, socios del *Pool* aportan capacidades, para que éste acepte, como reasegurador por cuenta de todas, los riesgos que cada uno de los aseguradores miembros del Convenio le ceden, en las condiciones previamente establecidas. Asimismo, el PERM es una entidad independiente con personalidad jurídica (Agrupación de interés económico), registrada en la Dirección General de Seguros, Fondos y Pensiones (DGSFP). HERAS HERRÁIZ (2013: p. 19).

(146) Página web del PERM, www.perm.es (acceso: 15 de enero de 2018).

(147) AVIÑÓ BELENGUER (2015: p.6).

aseguran los daños a personas, propiedades y perjuicios económicos derivados de la contaminación

Adicionalmente, estos seguros cuentan con la ventaja de que las indemnizaciones o gastos a los que haya que hacer frente para atender las reclamaciones de terceros no consumen la cobertura de responsabilidad medioambiental, ya que ambas garantías se otorgan con sumas aseguradas independientes (148).

Por tanto, la situación de los seguros en Alemania es similar a la nuestra, con la diferencia de que con las pólizas que oferta el PERM puede contratarse de forma combinada un seguro para la reparación de los daños medioambientales y tradicionales (SRM + SRCC), mientras que en Alemania será necesario tener dos seguros contratados para lograr la misma cobertura (USV + UHV).

4. Comparativa entre el *Umweltschadensversicherung* y los seguros que oferta el PERM

Como se ha reflejado, el desarrollo de los seguros de responsabilidad medioambiental en ambos países ha venido de la mano del sector privado, sobre todo en el caso de Alemania al no existir obligación legal para los operadores de suscribirlo. De este modo, en España, el modelo de póliza del seguro de responsabilidad medioambiental ha sido desarrollado e implantado en el mercado principalmente por el PERM, mientras que en Alemania ha sido la GDV la encargada de diseñar el modelo de USV para las empresas que voluntariamente quieran contratarlo. Estas son las principales similitudes y diferencias entre ambos modelos de pólizas:

- 1) En primer lugar, ya hemos apuntado que ambos tipos de seguros presentan una estructura modular. Esto supone que el operador decide los módulos de cobertura que desea contratar, de entre los ofertados por la aseguradora. Asimismo, en los seguros de ambos países se ofertan 3 módulos de cobertura, para extenderla a la contaminación que se produzca en las instalaciones o el suelo del propio asegurado, sin embargo, una de las principales diferencias es que en el SRM el tercer módulo contempla la cobertura de la responsabilidad civil por contaminación, para los daños tradicionales (daños a personas, propiedades y perjuicios económicos derivados de la contaminación), mientras que en Alemania, dicha cobertura es propia de otros seguros, como el UHV.
- 2) En segundo lugar, respecto de los costes cubiertos, son similares en ambos seguros y, aunque la LRM (art. 29.2) únicamente exige respecto

(148) Página web del PERM.

de los daños a las aguas y las especies y hábitats que la garantía cubra las medidas de reparación primaria (la *USchadG* no regula estas cuestiones pues no contempla las garantías financieras en su articulado), ambos seguros cubren, con ciertos límites o requisitos (149), los costes de aplicar los tres tipos de medidas de reparación, esto es, primaria, complementaria y compensatoria.

- 3) En tercer lugar, ambos modelos de seguro comparten un límite de suma importancia para el asegurado, pues el *USV* sólo otorga cobertura para los llamados «fallos de funcionamiento o mal funcionamiento de la actividad», de forma que el daño ambiental debe ser una consecuencia directa de un accidente (mal funcionamiento) o interrupción repentina de la actividad (del asegurado o de un tercero), ocurrida durante la vigencia del contrato de seguro (apartado 3.1 *AVB*). Nuestra LRM también establece en el artículo 32 que no se cubrirán por la garantía los daños que se produzcan en condiciones normales de funcionamiento de las instalaciones (aunque se pueda exigir responsabilidad medioambiental al operador por ellos), al establecer que «se considerará hecho generador la contaminación que se produzca de forma accidental y aleatoria, es decir, que sea extraordinaria». En la práctica, la distinción entre funcionamiento normal o anormal de la actividad puede plantear serios problemas de interpretación, permitiendo a las aseguradoras liberarse de su obligación. Por ello, según la *GDV*, se presumirá que hay mal funcionamiento «cuando de forma repentina e imprevisible suceda un incidente (por ejemplo, una emisión) que no se habría creado o emitido en condiciones normales de funcionamiento», mientras que el modelo de póliza del SRM excluye todo daño producido de forma intencionada o como consecuencia de la normal posesión de instalaciones o equipos, o por un hecho previsto y consentido, quedando cubiertos el resto de daños.
- 4) En cuarto lugar, en cuanto a la vigencia temporal, ambos modelos de pólizas se activan de forma muy similar, en el *USV* con la «primera manifestación o primer descubrimiento del daño», y en el SRM, «con la primera manifestación constatable de daño ambiental». Con estos activadores de la cobertura se favorece la aplicación del seguro al daño aunque éste ya llevase un tiempo produciéndose, ahora bien, en ambos modelos de seguro deberá manifestarse o descubrirse estando

(149) Por ejemplo, el SRM exige que el alcance de las medidas de reparación complementaria y compensatoria haya sido determinado con arreglo a un baremo o procedimiento reconocido, mientras que en el caso del *USV*, los costes de la reparación compensatoria se limitan en un porcentaje de la suma asegurada para todas las reclamaciones surgidas durante un año de seguro.

en vigor la póliza, o en los tres años siguientes a la fecha de terminación del contrato, con la diferencia de que en España el SRM cuenta con la prórroga de la cobertura que otorga el Fondo de Compensación de Daños Medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros, lo que supone mayores garantías en el caso de la contaminación gradual (150).

- 5) En quinto lugar, en cuanto a las obligaciones del asegurado, en los modelos de póliza de ambos países se exige que el asegurado mantenga informado al asegurador sobre cualquier hecho que pueda agravar o variar el riesgo, pues en caso contrario, éste segundo podría quedar exonerado de su prestación o quedar ésta reducida, e incluso puede rescindir el contrato. Además, el asegurado debe seguir cumpliendo las obligaciones que establecen la LRM y la *USchadG* sobre prevención y evitación de nuevos daños (aunque la aseguradora corra con los gastos de aplicación de las medidas) e informar a la aseguradora de cualquier daño o amenaza inminente de daño ambiental lo antes posible.
- 6) Finalmente, en relación con las exclusiones de la cobertura, el modelo de póliza de ambos países establecen un listado de supuestos que guardan relación, bien con el propio ámbito de aplicación de la Ley de responsabilidad (art. 3.4 LRM y art. 3 apartados 3 a 5 *USchadG*), o bien respecto de riesgos que la aseguradora no puede o considera que no tiene que asumir. A grandes rasgos, el *USV* contempla las exclusiones del SRM y añade algunas más, por ejemplo, no cubre los daños a las aguas subterráneas, los producidos por amianto, por instalaciones de tratamiento de residuos o de explotación minera o, salvo excepciones, los producidos por lodos residuales, estiércol, pesticidas o fertilizantes.

En definitiva, aunque ambos modelos de seguro son parecidos, la cobertura que otorga el SRM es superior a la del *USV* en algunos aspectos, al contemplar menos exclusiones que este segundo y contar con la prórroga de la cobertura del Fondo de Compensación del Consorcio. Además, el SRM

(150) El Fondo opera únicamente respecto de actividades para las que se haya contratado el seguro, siendo la cobertura que ofrece (art. 33.1 LRM) la de «responsabilidad póstuma», es decir, la que aparece después de la vigencia de la póliza de seguro y que aún no se ha llegado a poner en funcionamiento, y consiste en la prolongación de la cobertura del seguro en los mismos términos que éste, para los daños causados durante la vigencia de la póliza que se reclamen después de extinguidos los efectos de la cobertura, por tantos años como el seguro hubiera estado en vigor, con el límite máximo de 30 años, que viene a coincidir con el plazo de caducidad de la responsabilidad estipulado en la Ley (art. 4 LRM). Vid. GUERRERO ZAPLANA (2010: p. 184).

permite concentrar en un mismo contrato los riesgos por los daños ambientales y civiles por contaminación (daños tradicionales) mientras que los operadores alemanes deberán, en estos casos, contratar dos seguros independientes para obtener la misma cobertura, lo que seguramente supondrá un desembolso económico mayor.

5. El futuro de los seguros de responsabilidad por daños ambientales en Alemania

Dado que el artículo 14 de la DRM no impone a los Estados miembros que exijan a sus operadores la constitución de garantías financieras, varios Estados han optado por dejar a las aseguradoras decidir en qué forma y en qué medida los seguros ofrecen protección frente a los daños ambientales. El legislador alemán ha seguido ese curso, siendo el *USV* un producto desarrollado por la *GDV* por propia iniciativa. Desde 2013, el *USV* ya no se ofrece de forma aislada, sino que está integrado en el seguro de responsabilidad empresarial por medio de las «Condiciones generales de los seguros para empresas y responsabilidad profesional» (*Allgemeine Versicherungsbedingungen für die Betriebs und Berufshaftpflichtversicherung AVB-BHV*) (151). Dentro del primer módulo de cobertura que ofrece, se establecen estas tres secciones:

- 1) Sección A1, se aplica a los riesgos generales y específicos de funcionamiento y ocupacionales (riesgo de responsabilidad operativa y profesional).
- 2) Sección A2, se aplica al riesgo ambiental y los daños causados en el medio ambiente.
- 3) Sección A3, se aplica a los riesgos planteados por los productos entregados, el trabajo terminado u otros servicios prestados (responsabilidad del producto).

De esta forma, la segunda sección integra en el seguro de responsabilidad empresarial la responsabilidad medioambiental. Se fundamenta en el hecho de que la suscripción de un seguro por daños ambientales para los sectores relevantes de la industria es indispensable. Sin embargo, el seguro sigue sin configurarse como obligatorio, pues se argumenta que los riesgos ambientales que se derivan de ciertas industrias pueden ser potencialmente limitados de antemano a un mínimo cuando la atención se dirige a endurecer los requisitos de las licencias, mientras que la protección de un seguro únicamente es efectiva cuando ya se ha producido el daño ambiental, de forma que, por ejemplo,

(151) Versión más reciente de febrero de 2016, <http://www.gdv.de> (Acceso: 25 de enero de 2018).

aunque se exija a los vehículos contar un seguro de responsabilidad, no por ello van a haber menos accidentes de tráfico (152).

Por otro lado, se sostiene que, en la creación de un sistema de seguros ambientales obligatorio su asegurabilidad es siempre un reto debido a la difícil previsibilidad y la magnitud de los daños, así como la falta de homogeneidad de las pólizas. Por tanto, el seguro obligatorio sólo puede funcionar eficazmente si los riesgos son comparables, una condición que en el ámbito de los riesgos ambientales no se cumple, como si sucede en un seguro de automóviles. La libertad profesional del asegurador exige que éste pueda ofrecer al mercado un producto rentable, donde el riesgo y la prima puedan ser calculados siempre. De esta forma, los límites y exenciones en la cobertura y las cláusulas limitativas de la responsabilidad son necesarias, pues solo de esta forma, la cobertura del seguro puede ser asequible para las aseguradoras.

Finalmente, la introducción de una garantía financiera obligatoria en Alemania es considerada una interferencia en la libertad de empresa de los operadores, que se verían obligados a contratar un seguro de responsabilidad y a pagar la prima correspondiente, lo que tendría un impacto particular en las PYME, pues cuentan con un riesgo menor de causar daños al medio ambiente, aunque podrían resultar obligadas a su suscripción. Por ello, se argumenta que el seguro deberá basarse en las necesidades concretas de cobertura de cada operador, dejando suficiente margen de maniobra al asegurador para establecer las condiciones (153).

V. LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA LEY ALEMANA Y LA LEY ESPAÑOLA DE RESPONSABILIDAD

Ambas normas provienen de la DRM, por tanto, ello supone que las similitudes sean mayores que las diferencias. A lo largo del trabajo se han ido tratando al hilo del estudio de la *USchadG*, no obstante, estimamos conveniente recopilar las principales diferencias entre ambas normas en este apartado. El legislador alemán ha optado por una transposición más literal de la Directiva, pues prácticamente no ha elevado o ampliado el nivel de protección que establece aquella, a pesar de disponer de esta facultad (art. 16 DRM). Además, la principal diferencia con la LRM es configurar la norma de responsabilidad como una norma de mínimos, que se aplica únicamente cuando el nivel de protección del resto de normas del ordenamiento ambiental alemán sea menor. En consecuencia, son las normas sectoriales las que elevan el nivel de protec-

(152) ARMBRÜSTER y SCHREIER (2016: pp. 33 y 34).

(153) ARMBRÜSTER y SCHREIER (2016: p. 35)

ción que establece la Directiva, garantizado, en todo caso, por la *USchadG*. En base a estas premisas, se derivan las siguientes diferencias:

- 1) La extensión de la *USchadG* es más reducida, pues consta únicamente de 14 artículos y 3 anexos, frente al preámbulo, 49 artículos, 14 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 6 disposiciones finales y 6 anexos que componen la LRM.
- 2) La *USchadG* contiene numerosas remisiones y referencias a otras leyes como consecuencia de su carácter de norma supletoria, así por ejemplo, los criterios de reparación que establece el Anexo II de la DRM no están incluidos, ni tan siquiera mencionados directamente en la *USchadG*, y las definiciones de conceptos tan importantes como son los daños a los distintos recursos naturales se encuentran en otras normas; mientras que la LRM integra en su propio articulado la mayoría de definiciones y criterios, lo que favorece su comprensión por los operadores.
- 3) La ley alemana carece de un sistema de garantías financieras obligatorias, de hecho, ni tan siquiera las menciona o las presenta como una opción del responsable (a pesar de haberse desarrollado de forma efectiva los seguros por daños ambientales en Alemania, *vid. supra* apartado IV), ni tampoco prevé la creación de fondos de garantía de insolvencia como nuestro Fondo Estatal de Reparación de Daños Medioambientales o el Fondo de Compensación de daños Medioambientales del Consorcio (arts. 33 y 34 LRM).
- 4) Respecto de las especies y hábitats naturales protegidos, la DRM permite en su artículo 2.3.c) ampliar el ámbito de protección «en caso de que así lo determine un Estado miembro, a cualesquiera hábitats o especies no enumerados en dichos anexos que el Estado miembro designe para fines equivalentes a los establecidos en esas dos Directivas». Opción que el legislador alemán, al menos de momento no ha ejercido, aunque extiende la protección de las especies y los hábitats a los daños que se produzcan dentro de la Zona Económica Exclusiva y en la plataforma continental (art. 3.2 *USchadG*). En cambio, el legislador español sí que amplía el catálogo de especies y hábitats a cualesquiera otros protegidos por la legislación comunitaria, estatal o autonómica, así como por los tratados internacionales en que España sea parte. Asimismo, la LRM amplía los recursos naturales objeto de protección a la ribera del mar y las rías [art. 2.1.c)].
- 5) La responsabilidad basada en la culpa no engloba a todos los recursos naturales incluidos en su ámbito de aplicación, sino solo a las especies y hábitats protegidos (art. 3.1.2 *USchadG*), mientras que la LRM extiende la responsabilidad por culpa a todos los recursos naturales incluidos en su ámbito de aplicación. Además, aunque no

haya dolo, culpa o negligencia, siempre serán exigibles las medidas de prevención y de evitación (art. 3.2 LRM).

- 6) En el supuesto de que el responsable no lleve a cabo de forma voluntaria el cumplimiento de las obligaciones que le exige la *USchadG* estas pueden ser exigidas por la autoridad competente, en base a sus funciones de supervisión. Por tanto, en el caso régimen alemán, se trata de una facultad discrecional de la autoridad, mientras que la LRM dispone que la autoridad velará por el cumplimiento de las obligaciones que impone la Ley (art. 22), dando cumplimiento a la obligación legal incondicional de exigir al responsable la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación, tal y como establecen los artículos 5.4 y 6.3 de la DRM.
- 7) Por lo que respecta a los daños al suelo, la *USchadG* se aplica a los impactos sobre las funciones del suelo definidas en el artículo 2.2 de la Ley Federal de protección del suelo (*BBodSchG*), cuando provoquen riesgos para la salud humana, sin exigir, a diferencia de la LRM [art. 2.1.d)], que dichos riesgos sean significativos.

En definitiva, las diferencias ponen de manifiesto cómo, en principio, el nivel protección de los recursos naturales que establece la LRM es mayor que el de la *USchadG*, respecto de la responsabilidad por culpa, la exigencia de las medidas de prevención y evitación en todo caso, o el catálogo de recursos naturales que protege (en relación con las especies y hábitats y la ribera del mar y de las rías), además de contar con un régimen de garantías financieras obligatorias. Es cierto que las regulaciones específicas alemanas amplían la protección respecto de la *USchadG*, pero parecen seguir quedando por debajo del nivel de protección de la LRM, salvo en el caso de los suelos, donde el nivel de protección que reciben los suelos por la *USchadG* y la *BBodSchG* es mayor, al no exigir que se supere un «umbral de significatividad».

VI. CONCLUSIONES

Con la *USchadG*, el legislador alemán ha incorporado al ordenamiento jurídico las disposiciones de la DRM. Ahora bien, la transposición que ha llevado a cabo no realiza una regulación más amplia, por lo que la norma contiene numerosos conceptos jurídicos indeterminados y carece de los medios técnicos para la determinación del daño ambiental o para fijar las medidas de reparación necesarias (154). Esto explica que la Comisión Europea no

(154) En este sentido, concluye REHBINDER (2007a: p. 117) que «la aplicación alemana de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental se caracteriza por una actitud muy restrictiva. Alemania ha utilizado el concepto de transposición “uno por uno”, en el que se

mencione a Alemania en su informe de 2010 (155) como uno de los Estados miembros avanzados en la elaboración de directrices para las evaluaciones técnicas y económicas (como Bélgica, Dinamarca, Francia, Hungría, Países Bajos, España y Reino Unido), en desarrollos normativos (como España, Hungría, Chequia, Letonia y Polonia) ni en los métodos y procedimientos para la evaluación del riesgo (como España, Portugal o Italia) (156). Ahora bien, en cuanto a la aplicación del régimen, como refleja otro informe posterior de 2016 (157), Alemania ha sido el tercer Estado miembro que más casos de aplicación de la Directiva de Responsabilidad ha comunicado a la Comisión, con un total de 60, seguida de Grecia, Italia, Letonia, España y el Reino Unido.

Además, la *USchadG* se configura como una norma supletoria, por lo que se aplica únicamente cuando el nivel de protección del resto de normas del ordenamiento ambiental alemán sea menor. En consecuencia, ésta contiene numerosas remisiones y referencias a otras leyes, de forma que, por ejemplo, los criterios de reparación que establece el Anexo II de la DRM no están incluidos, ni tan siquiera mencionados directamente en la *USchadG*, y las definiciones de conceptos tan importantes como son los daños a los distintos recursos naturales se encuentran en otras normas, lo que puede provocar dificultades para comprender el régimen. Así, la complejidad del artículo 1 de la *USchadG* respecto de la subsidiariedad en la aplicación de norma, sobre si las disposiciones de la *USchadG* o de las regulaciones específicas son aplicables, debe abrumar tanto a los ciudadanos comunes como a los operadores económicos.

Ahora bien, lo cierto es que el nivel de protección que establecen las leyes específicas, es decir, la Ley Federal de Conservación de la Naturaleza (*BNatSchG*), la Ley Federal de los Recursos Hídricos (*WHG*), y Ley Federal de

limita a transponer casi literalmente las disposiciones de la Directiva a la legislación nacional sin recurrir a las facultades previstas en el artículo 16, apartado 1, de la norma comunitaria para adoptar una normativa más estricta. En los supuestos en que Alemania se ha desviado de la transposición "uno por uno", es dudosa la conformidad de las disposiciones pertinentes con la Directiva. Sin embargo, para hacer justicia a la aplicación de la Directiva por parte de Alemania, debe subrayarse también que la Directiva es producto de un compromiso entre el Consejo y el Parlamento y, por tanto, contiene a menudo un texto cuya interpretación es cuestionable».

(155) Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Bruselas, de 12 de octubre de 2010, COM (2010) 581 final, p. 7.

(156) KNOPP y PIROCH (2013: p. 28).

(157) «Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en el marco del artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales», Bruselas, 14.4.2016, COM (2016) 204 final, p. 3.

protección del suelo (*BBodSchG*), se corresponde con el exigido por la DRM, e incluso en algunos casos es superior, por ejemplo, la protección que recibe el suelo es mayor. Al configurar el legislador Alemán la *USchadG* como «la Ley general» o ley base de responsabilidad por daños al medio ambiente, mientras que las leyes de protección del agua, suelo y naturaleza (especies y hábitats) actúan como piezas específicas de la *USchadG*, para determinar la responsabilidad se acudirá en primer lugar a las regulaciones específicas y sólo cuando de estas no se derive ninguna obligación para el responsable, se aplicará la *USchadG* a fin de atribuir responsabilidades, quedando esta norma en muchos casos en un segundo plano. No obstante, como ventaja, la integración de la *USchadG* con la normativa sectorial es mayor que en España, de forma que desde que aprobó la Ley Federal de Responsabilidad en 2007 queda claro que los daños a los recursos naturales han de repararse con arreglo a las directrices que establece la DRM, ya que varias se incorporaron directamente en las leyes específicas, lo que puede favorecer la aplicación del régimen.

Por otro lado, la *USchadG* carece de un sistema de garantías financieras obligatorias, de hecho, ni tan siquiera las menciona o las presenta como una opción del responsable, ni tampoco prevé la creación de fondos de garantía de insolvencia como nuestro Fondo Estatal de Reparación de Daños Medioambientales o el Fondo de Compensación de Daños Medioambientales. No obstante, a pesar de no existir la obligación legal de su implantación, el seguro de responsabilidad medioambiental *USV* desarrollado por la *GDV*, ha demostrado ser un modelo exitoso desde su introducción, aunque la llamada a pedir una cobertura más amplia de los riesgos es comprensible. Por supuesto, la experiencia adquirida por las aseguradoras en el tratamiento de los daños ambientales les permitirá avanzar en la optimización de su asegurabilidad, sobre todo en relación con los llamados riesgos normales de funcionamiento, anteriormente excluidos de las pólizas en todo caso. Al igual que el modelo de SRM del PERM el *USV* presenta una estructura modular, ofreciendo varios rangos de cobertura en función de las necesidades del operador. No obstante, no contempla un módulo para la cobertura de los daños tradicionales, de forma que la responsabilidad civil por contaminación se ha de garantizar mediante otro tipo de seguros como el *UHV*, ya implantado en Alemania desde la *UmweltHG*. La principal ventaja del modelo alemán de seguro es que desde 2013 ya no se ofrece de forma aislada, sino que está integrado en el seguro de responsabilidad empresarial, sobre la base de que la suscripción de un seguro por daños ambientales para los sectores relevantes de la industria es indispensable, aunque se siga configurando como voluntario, potenciándose de este modo su adopción.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARMBRÜSTER, Christian y SCHREIER, Vincent (2016): «Aktuelle Rechtsfragen der Umweltschadensversicherung», en *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft (ZVersWiss)*, vol. 105, pp. 3-35.
- AVIÑÓ BELENGUER, David (2015): «El seguro de responsabilidad civil por contaminación. Análisis de la póliza del Pool Español de Riesgos Medioambientales» en *Práctica de Derecho de Daños*, núm. 123, pp. 6-17.
- Becker, Bernd (2007): *Das neue Umweltschadensgesetz*, Múnich, C.H.Beck, 211 pp.
- COSACK, Tilman y ENDERS, Rainald (2008): «Das Umweltschadensgesetz im System des Umweltrechts» en *Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl)*, núm. 7, pp. 405-416.
- BECKMANN, Martin y WITTMANN, Antje (2016): «Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden» en LANDMANN, Robert y ROHMER, Gustav, *Umweltrecht*, Tomo IV, Múnich, C.H. BECK.
- DELGADO DEL SAZ, Silvia (2012): «La influencia del convenio de Aarhus en el sistema de tutela contencioso-administrativa del Derecho alemán. Comentario a la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión europea sobre el acceso a la justicia de las ONG ambientales, asuntos *Trianel* (C-115/09) y *Oso pardo* (C-240/09)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 188, pp. 315-336.
- DIEDERICHSEN, Lars (2007): «Grundfragen zum neuen Umweltschadensgesetz», en *Die Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, vol. 60, núm. 47, pp. 3377-3382.
- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan J. (2010): «La justicia administrativa en Europa (anotaciones en torno a su evolución hacia un sistema de plena jurisdicción y sobre otros retos actuales)» en esta REVISTA, núm. 36, pp. 53-82.
- ERBGUTH, Wilfried y SCHLACKE, Sabine (2016): *Umweltrecht*, 6ª ed., Rostock/Münster (Baden-Baden), Nomos, 534 pp.
- ESTEVE PARDO, José, *La Ley de responsabilidad Medioambiental. Comentario sistemático*, Madrid, Marcial Pons, 2008, 181 pp.
- GARCÍA AMEZ, Javier (2015), *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 476 pp.
- GARCÍA ROCASALVA, Carles (2018), *La responsabilidad medioambiental. En atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*, Barcelona, Atelier, 388 pp.
- GASSNER, Erich y SCHEMEL, Hans-J. (2008): *Umweltschadensgesetz*, 3ª ed., Frankfurt-Kommunal-und Schul-Verlag, 162 pp.

- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Rut (2012): «La responsabilidad civil por daños al medio ambiente» en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, núm. XLV, pp. 177-192.
- GUERRERO ZAPLANA, José (2010): *La responsabilidad medioambiental en España*, Madrid, La Ley, 464 pp.
- HERAS HERRÁIZ, José L. (2013): «El pool español de riesgos medioambientales. Naturaleza y funcionamiento: la tarea de calcular los riesgos medioambientales», en *Actuarios*, núm. 33, pp. 19-22.
- JORDANO FRAGA, Jesús (2001): «La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo», en *Medio ambiente & Derecho*, revista electrónica de derecho ambiental, núm. 6, 2001, 22 pp.
- KAHL, Wolfgang (2010): «La Administración en el Estado de Derecho de Alemania: entre la tradición y el cambio», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 10, pp. 68-77.
- KLOEPFER, Michael (2011): *Umweltschutzrecht*, 2ª ed., Múnich, Verlag C.H. Beck, 566 pp.
- KNOPP, Lothar; WIEGLEB, Gerhard y PIROCH, Ingmar (2008): «Die (neue) Haftung für Schäden an der Biodiversität», en *Natur und Recht (NuR)*, vol. 30, pp. 745-754.
- KNOPP, Lothar y PIROCH, Ingmar (2013): «Die EU-Umwelthaftungsrichtlinie in der mitgliedstaatlichen Praxis, erste Erfahrungen, unterschiedliche Bedeutung und Folgeprobleme einer „bloßen« Rahmenrichtlinie», en *Natur und Recht (NuR)*, núm. 35, pp. 25-28.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2008) *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental, Ley 26/2007, de 23 de octubre*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2008, 554 pp.
- LOZANO CUTANDA, Blanca y POVEDA GÓMEZ, Pedro (2014): «Ley 11/2014, de 3 de julio, de modificación de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental: análisis de sus novedades», en *Gómez-Acebo & Pombo*, núm. julio 2014, 4 pp.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto, TEROL GÓMEZ, Ramón y VÁZQUEZ GARRANZO, Javier (2015): *Constitución Española*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 944 pp.
- REHBINDER, Eckard (2004): «A German source of inspiration? Locus standi and remediation duties under the Soil Protection Act, the Environmental Liability Act and the draft Environmental Code», en *Environmental Law Review*, núm. 6, pp. 4-20.
- (2007a): «Implementation of the Environmental Liability Directive in Germany», en *Environmental Liability*, vol. 15(5), pp. 107-117.

- (2007b): «Environmental Justice in Germany: Legal Aspects of Spatial Distribution of Environmental Quality», en *Environmental Policy and Law*, núm. 37, pp. 177-185.
 - (2007c): «Koexistenz und Haftung im Gentechnikrecht in rechtsvergleichender Sicht», en *Natur und Recht*, núm. 29, pp. 115-122.
 - (2011): «Judgement on German Implementation of the Aarhus Convention», en *Environmental Policy and Law*, núm. 41, pp. 144-149.
 - (2012): «Die Aarhus-Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs und die Verbandsklage gegen Rechtsakte der Europäischen Union», en *Zeitschrift für Europäisches Umwelt und Planungsrecht*, vol. 10, núm. 1, pp. 23-31.
 - (2014): «Country report: Germany», en *IUCN Academy of environmental law e journal*, ISSUE 5, 2014, pp. 185-190.
- SCHMIDT, Reiner y KAHL, Wolfgang (2014): *Umweltrecht*, 9ª ed., München, C.H. Beck, 627 pp.
- SORO MATEO, Blanca (2009): «Consideraciones críticas sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental», en esta REVISTA, núm. 35, pp. 185-224.
- TEJEDOR MUÑOZ, Lourdes (2004): «Apuntes en torno a la responsabilidad civil por daños al medio ambiente», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 708, 2004, pp. 1825-1833.
- VALENCIA MARTÍN, Germán (2010): «La responsabilidad medioambiental», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 62 pp.
- (2016): «Fracking: propuesta de regulación ambientalmente sostenible», en VALENCIA MARTÍN, Germán y ROSA MORENO, Juan (Coords.), *Derecho y Fracking*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, pp. 81-230.
- WAGNER, Gerhard (2008), «Das neue Umweltschadensgesetz», en *Versicherungsrecht (VersR)*, núm. 13, pp. 565-580.